Fiscalización Local

ISSN 2659-3572

Un blog sobre administración local

La caducidad en procedimientos de resolución contractual, por @MartaBelda3

Publicado el 7 de marzo de 2024

ENLACE PERMANENTE DE ESTA ENTRADA

https://www.fiscalizacionlocal.es/caducidad-en-procedimientos-de-resolucion-contractual/

Plazo de caducidad en los procedimientos de resolución contractual a propósito del a STS 422/2024, de 29/01/2024, especial referencia a la Comunidad Valenciana

Por : Marta Belda Martínez, Vicesecretaria del Ayuntamiento de Alaquàs. – Marzo 2024

La resolución de los contratos administrativos se configura como una de las potestades exorbitantes de las que dispone el órgano de contratación, regulada en el artículo 190 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, en adelante, LCSP.

Mientras que las causas de resolución contractual se recogen en el artículo 211 de la LCSP, su procedimiento se regula en los artículos 197 y 212 de la citada norma.

Sujeto a un régimen específico, por el momento y en tanto no se desarrolle la actual norma legal, viene constituido por el artículo 109 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (en adelante RGLCAP), donde tras un trámite de audiencia al contratista por plazo de diez días naturales, -así como al avalista o asegurador en caso que se proponga incautación de garantía-, se sigue de un trámite de informe del servicio jurídico, salvo en aquellos supuestos que dicha resolución se produzca por demora o no se reponga o amplíe la garantía (artículo 109 y 195 LCSP), y por último Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma respectiva, en aquellos casos en que se formule oposición por parte del contratista.

Todos los trámites e informes preceptivos de los expedientes de resolución de los contratos se consideran de urgencia y gozan de preferencia para su despacho por el órgano correspondiente (art. 109. 2 RGLCAP), debiendo instruirse y resolverse el expediente de resolución contractual en el plazo máximo de 8 meses, de conformidad con el artículo 212.8 de la LCSP.

No ha sido hasta la entrada en vigor de la LCSP, cuando la legislación en materia de contratación pública ha recogido previsión específica en cuanto al plazo para notificar la resolución definitiva en los procedimientos de resolución contractual.

Es precisamente este plazo de caducidad el que ha suscitado mayores problemas a la hora de su aplicación práctica, constituyendo una fuente de inseguridad jurídica que, parece haber quedado resuelta con la **reciente STS de 29 de enero de 2024 (rec.1028/2021)** (ECLI:ES:TS:2024:422 [1]), que se pronuncia resolviendo cuestiones de interés casacional, como son, determinar que el **procedimiento de resolución contractual tiene sustantividad propia, configurándose como autónomo e independiente del propio contrato administrativo; y** la segunda, mucho más específica, **consistente en establecer el plazo de caducidad aplicable a ese procedimiento.**

El procedimiento de resolución de contrato, como procedimiento administrativo que es, está sujeto al instituto de la caducidad; sin embargo ha sido una cuestión sobre la que no ha existido una doctrina unánime respecto a si, ante la ausencia de normativa específica, debía aplicarse supletoriamente la regulación general del procedimiento administrativo, o incluso si estos procedimientos estaban sometidos a plazo de caducidad, por la complejidad que su tramitación conlleva.

Tras varios años aplicando el plazo de 8 meses regulado en el art. 212.8 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público – plazo que también sostenían los órganos consultivos de distintas Comunidades Autónomas, a saber: Dictamen 519/2021, de 3 de noviembre, del Consejo Consultivo de Canarias, Dictamen 186/2020, de 23 de julio, del Consejo Consultivo de Asturias, Dictamen 200/2020, de 3 de septiembre de la Comunidad Valenciana, Dictamen 269/2018, de la Región de Murcia, o Dictamen 755/2021, de 16 de octubre, del Consejo Consultivo de Andalucía- la Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) 68/2021, de 18 de marzo, (ECLI:ES:TC:2021:68 [2]) declara que dicho precepto no es conforme al orden constitucional de competencias, planteando dudas sobre su aplicación a las administraciones de las comunidades autónomas y entidades locales, estableciendo en su fundamento jurídico 7.c),:

“En cuanto a la extinción de los contratos, el art. 212.8 LCSP dispone que los expedientes de resolución contractual deberán ser instruidos y resueltos en el plazo máximo de ocho meses. El tribunal considera fundada la pretensión del recurrente, por cuanto se trata de una norma de naturaleza auxiliar y procedimental que no puede ser considerada básica. La regulación relativa a la duración de la tramitación de los expedientes de resolución contractual podría ser sustituida por otra elaborada por las comunidades autónomas con competencia para ello, sin merma de la eficacia de los principios básicos en materia de contratación pública (STC 141/1993, FJ 5)”.

Por tanto, procede declarar contrario al orden constitucional de competencias al art. 212.8 LCSP. No se precisa pronunciar su nulidad, dado que la consecuencia de aquella declaración es solamente la de que no será aplicable a los contratos suscritos por las administraciones de las comunidades autónomas, las corporaciones locales y las entidades vinculadas a unas y otras [SSTC 50/1999, FFJJ 7 y 8, y 55/2018, FFJJ 7 b) y c)]".

De suerte que dicha Sentencia confirmaba que el artículo 212.8 de la LCSP no resultaba básico ni aplicable alos contratos suscritos por la Administración de las comunidades autónomas, las corporaciones locales y las entidades vinculadas a unas y otras, sin perjuicio de que las comunidades autónomas pudieran prever, en el ejercicio de sus competencias, la regulación relativa a la duración de la tramitación de los expedientes de resolución contractual.

Tras la Sentencia 68/2021, del Tribunal Constitucional, los órganos consultivos de las distintas Comunidades Autónomas, consideraron la no aplicación supletoria del artículo 212.8 de la LCSP, remitiéndose nuevamente a la aplicación del plazo de 3 meses establecido en el artículo 21.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

Entre ellos, el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana en Dictámenes tales como el número 366/2021 [3], de 16 de junio, o el número 387/2021, [4] de 23 de junio; de tal forma que, para la aplicación del instituto de la caducidad en los procedimientos de resolución contractual, se enviaba a la Disposición Final Cuarta de la LCSP, cuyo apartado primero reza:

"Los procedimientos regulados en esta Ley se regirán, en primer término, por los preceptos contenidos en ella y en sus normas de desarrollo y, subsidiariamente, por los establecidos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y en sus normas complementarias".

En aplicación de tales dictámenes, el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en su sesión de fecha 16 de junio de 2021, aprueba una moción dirigida al Consell de la Generalitat, en la que recomendaba que se procediera, atendiendo al carácter excesivamente breve del plazo supletorio de los 3 meses establecido en el artículo 21.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, o bien a la tramitación y aprobación de una disposición legal, que fijara el expresado plazo en 8 meses (en línea con el Estado), o bien a la aprobación de una norma reglamentaria que aumentara el plazo, al menos, hasta 6 meses, para la Generalitat, las entidades locales valencianas, y entidades vinculadas o dependientes de estas.

Fruto de lo anterior se aprueba la **Ley 7/2021, de 29 de diciembre, de la Generalitat, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat** [5], donde se introduce una **disposición adicional primera** en la que se prevé el plazo para resolver los procedimientos de resolución de contratos administrativos en los términos siguientes:

*"**Los expedientes de resolución contractual de contratos administrativos** de la Generalitat, **de las entidades locales de la Comunitat Valenciana**, de las Universidades Públicas de la Comunitat Valenciana y de las respectivas entidades vinculadas o dependientes **que, conforme al artículo 3.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, tengan la consideración de Administraciones Públicas**, **deberán ser instruidos, resueltos y notificados en el plazo máximo de 8 meses**".*

De esta forma, la Comunitat Valenciana cuenta en los términos expuestos y desde la entrada en vigor de dicha norma (1 de enero de 2022), con una previsión legal específica para tramitar y resolver los procedimientos de resolución contractual en el plazo de 8 meses, que ahora, con la **Sentencia del Tribunal Supremo número 422/2024, de 29 de enero de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:422 [1])**, viene a afianzarse, atendido el Fundamento Jurídico Cuarto de la citada Resolución que reza:

*"CUARTO. **En respuesta a la cuestión de interés casacional ha de afirmarse que los procedimientos de resolución contractual son procedimientos autónomos**. **Cuando las leyes aplicables no establezcan un plazo de caducidad específico para tramitar y resolver el procedimiento de resolución resultará de aplicación supletoria la Ley 39/2015.***

*En el supuesto que nos ocupa, el artículo 212.8 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de contratos del Sector Público, que establecía un plazo de caducidad de 8 meses para la instrucción y resolución de los expedientes de resolución contractual, fue declarado inconstitucional y expulsado del ordenamiento jurídico por STC 68/2021 de 18 de marzo, por lo que**, a falta de otra previsión legal específica, resultaba de aplicación el plazo de tres meses previsto en el art. 21.3 de la Ley 39/2015".***

Por lo que, en defecto de legislación autonómica de desarrollo que establezca un plazo de caducidad específico para tramitar y resolver el procedimiento de resolución contractual, resultará de aplicación supletoria el plazo de 3 meses previsto en el artículo 21.3 LPAC como plazo máximo para tramitar y notificar la finalización del procedimiento de resolución de los contratos administrativos.

Si bien la cuestión del instituto de la caducidad y plazo aplicable en los procedimientos de resolución contractual parece haber quedado resuelto con la precitada STS 422/2024, tendremos que esperar futuros pronunciamientos que concluyan – dentro del marco de la ley de contratación pública- la fijación del plazo de resolución y efectos, para aquellos supuestos en los que no se tramite, resuelva y notifique en plazo los siguientes procedimientos:

– El procedimiento de imposición de penalidades.

El Tribunal Supremo, en Sentencia n.º 1689/2019, de 21 de mayo (rec. 1372/2017) (ECLI:ES:TS:2019:1689 [6]) mantiene que no resulta aplicable el instituto de la caducidad, dado que se trata de medidas de "carácter coercitivo", que constituyen "trámites, decisiones o incidencias dentro del procedimiento de ejecución de los contratos".

– Las interpretaciones de contratos administrativos.

El Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en Dictamen 240/2018, de 18 de abril, de 2018 [7], considera aplicable el plazo de 3 meses de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), cuando el procedimiento se haya iniciado de oficio por el órgano de contratación, al implicar las facultades de interpretación del contrato una "potestad de intervención, susceptible de producir efectos desfavorables", y ser distinta la posición sostenida por la contratista y tener una repercusión en la ejecución del contrato.

– Los procedimientos de liquidación de contratos en los que se incluya la determinación de los daños y perjuicios irrogados a la Administración como consecuencia de la resolución del contrato por causa imputable al contratista.

El Tribunal Supremo, en Sentencia n.º 325/2022, de 14 de marzo de 2022 (rec. n.º 2137/2020) (ECLI:ES:TS:2022:1036 [8]), aplica el instituto de la caducidad de 3 meses por aplicación supletoria de la LPACAP a la falta de notificación de la resolución definitiva en plazo.

Enlaces citados

Direcciones de los enlaces incluidos en el texto.

[1] https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/d44c3b406a7a8188a0a8778d75e36f0d/20240209

[2] https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/26649

[3] https://www.cjccv.es/dictamenes/2021/CS/2021-0366.pdf

[4] https://www.cjccv.es/dictamenes/2021/CS/2021-0387.pdf

[5] https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2022-1018

[6] https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/2abbe93010785805/20190604

[7] https://www.cjccv.es/Detalle_Dictamen?id=2018/0240

[8] https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/3c5dfb3874e57eca/20220329

ENTRADA ORIGINAL

https://www.fiscalizacionlocal.es/caducidad-en-procedimientos-de-resolucion-contractual/

Fiscalización Local · ISSN 2659-3572