

G A _ P

Gómez-Acebo & Pombo



Contratos del Sector Público

Gómez-Acebo & Pombo Abogados

2024 N.º 169

El Tribunal Supremo aclara el régimen aplicable al procedimiento de resolución contractual

El pasado 29 de enero de 2024, el Tribunal Supremo ha dictado la STS 422/2024¹ en la que resuelve la problemática vigente acerca del plazo de resolución contractual. Tras la Sentencia del Tribunal Constitucional número 68/2021, el artículo 212.8 de la Ley de Contratos del Sector Público fue declarado inconstitucional en lo concerniente a su aplicación a las Comunidades Autónomas por no merecer la condición de norma básica. Esta circunstancia ha generado un amplio debate doctrinal acerca de cuál es el plazo aplicable al procedimiento de resolución de los contratos celebrados por las Administraciones Autonómicas y Locales. La STS 422/2024 resuelve la controversia declarando aplicable el plazo de 3 meses previsto en el artículo 21.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Como es sabido, el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón interpuso en 2018 un recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos 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).

Entre los preceptos controvertidos se encontraba el artículo 212.8 LCSP, que dispone que los expedientes de resolución contractual deberán ser

instruidos y resueltos en el plazo máximo de ocho meses.

El Tribunal Constitucional, en su STC 68/2021, de 18 de marzo, señaló en su Fundamento Jurídico 7.C.c) considerar fundada la pretensión del recurrente, por cuanto que el referido precepto es una norma de naturaleza auxiliar y procedimental que no puede ser considerada básica. Por tal motivo, señala la STC, “*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*”

¹ ECLI:ES:TS: 2024:422

con competencia para ello, sin merma de la eficacia de los principios básicos en materia de contratación pública (STC 141/1993, FJ 5)".

Así las cosas, se declaró contrario al orden constitucional de competencias el artículo 212.8 LCSP, añadiendo que no era preciso un pronunciamiento de 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; 55/2018, FFJJ 7 b) y c)]"*.

Esta Sentencia del Tribunal Constitucional dibujó en España un escenario en el que, mientras que para la contratación de las Administraciones Públicas estatales resulta aplicable el artículo 212.8 LCSP y por tanto el plazo para la tramitación del procedimiento de resolución será de ocho meses, transcurrido el cual, el efecto de la inactividad será desestimatorio o de caducidad en función de qué parte contratante haya instado la iniciación del procedimiento de resolución; en la contratación de las Administraciones autonómicas se abría un horizonte complejo.

Éstas habían obtenido un reconocimiento constitucional de su competencia para disciplinar el plazo de duración del procedimiento de resolución contractual en el ámbito de su territorio; ahora bien, a falta de una previsión expresa al respecto – o mientras esta se encuentra aún en fase de elaboración ¿qué plazo se debe aplicar por parte de las Administraciones autonómicas en los procedimientos de resolución de sus contratos?

Pues bien, hay dos posibles soluciones que han sido aplicadas de manera alternativa por las distintas Administraciones Públicas autonómicas y órganos de control administrativo y jurisdiccional – en el desempeño de su labor -, sin que existiera un criterio unánime:

- La aplicación del plazo de ocho meses previsto en el artículo 212.8 LCSP, a pesar de su inconstitucionalidad y de manera voluntaria en tanto que legislación especial, aplicada de manera supletoria.
- La aplicación del plazo de tres meses previsto en el artículo 21.3 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, por virtud de la disposición final cuarta de la LCSP.

La reciente STS resuelve este problema de manera meridiana. El problema que subyace en la sentencia estriba en la disquisición acerca de la legislación aplicable al procedimiento de resolución de un contrato. El Auto de admisión plantea dos cuestiones diferentes:

1. La primera, de un alcance más general, consistente en determinar si a los efectos de la caducidad, el procedimiento de resolución contractual tiene sustantividad propia, configurándose como autónomo e independiente del propio contrato administrativo;
2. La segunda, mucho más específica y apegada al caso, consistente en establecer el plazo de caducidad aplicable al supuesto de hecho.

La STS responde a la primera cuestión, que el procedimiento de resolución contractual es un procedimiento autónomo y separado del contrato mismo y está sujeto a su propio plazo de caducidad. Así se reconoce en el vigente artículo 212.1 de la Ley 9/2017 LCSP y en los artículos, ya derogados, 157 del Reglamento General de Contratación de 25 de noviembre de 1975, y 109 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Y así se afirma también en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, entre otras muchas en la Sentencia del Tribunal Supremo Sección 7ª, n.º 4151/2011, de 28 de junio (rec.

n.º 3003/2009). En el mismo sentido, respecto a la naturaleza sustantiva propia del procedimiento de resolución contractual, se pronunciaron las Sentencias de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo, STS n.º 6326/2007, de 2 de octubre (recurso 7.736/2.004) y STS n.º 643/2008 de 13 de marzo (recurso 1.366/2.005), entre otras.

La segunda cuestión, relativa al plazo de caducidad aplicable al procedimiento de resolución contractual, obliga a discernir cuál es la normativa que rige el mismo. Advierte, la Sentencia, que no debe confundirse la regulación sustantiva del contrato mismo y sus causas de extinción con la normativa aplicable al procedimiento. Y dada la autonomía de este procedimiento de resolución, la normativa aplicable a dicho procedimiento, y consecuentemente la que sirve para establecer el plazo de caducidad de éste, es la prevista en el momento en que éste se inició. En el asunto controvertido, el expediente de resolución contractual se inició en fecha 29 de junio de 2018, estando vigente la Ley 9/2017 cuyo artículo 212.8 disponía que *“los expedientes de resolución contractual deberán ser instruidos y resueltos en el plazo máximo de ocho meses”*. Ahora bien, señala el Tribunal Supremo que *“esta previsión no puede tomarse en consideración dado que dicho precepto fue declarado inconstitucional por STC 68/2021 de 18 de marzo, por entenderlo contrario al orden constitucional de competencias y se consideró no aplicable a los contratos suscritos por las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales (...)”*.

Así las cosas, 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.

Añade que la normativa anterior a la Ley 9/2017, consistente en el RD Legislativo 3/2011 de 14 de noviembre y la Ley 30/2017, tampoco establecía plazo de caducidad alguno, de modo que a falta de previsión legal específica resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 21.3 de la Ley 39/2015 *“3. Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses [...]”*.

Concluye así que la sentencia impugnada acertó al considerar que el plazo de caducidad aplicable era el de tres meses previsto en el art. 21 de la Ley 39/2015, y así, en respuesta a la cuestión de interés casacional afirmar que los procedimientos de resolución contractual son procedimientos autónomos, y que 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 definitiva, afirma que el supuesto analizado – un contrato celebrado por una entidad territorial – el artículo 212.8 de la LCSP, 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.

El Grupo de Contratos Públicos de Gómez-Acebo Pombo Abogados S. L. P. está integrado por Carlos Vázquez Cobos, José Luis Palma Fernández, Juan Santamaría Pastor, Pilar Cuesta de Loño, Irene Fernández Puyol, Miguel Ángel García Otero y Josep Ortiz Ballester.

Para cualquier información adicional dirigirse a: José Luis Palma (jlpalma@ga-p.com) o al Área de Derecho Público, Grupo de Contratos Públicos, Gómez-Acebo & Pombo Abogados S. L. P., Paseo de la Castellana 216, Madrid – 28046 (tel.: 915 829 204)

©Gómez-Acebo & Pombo Abogados, S. L. P. Los derechos de propiedad intelectual sobre el presente documento pertenecen a Gómez-Acebo & Pombo Abogados, S. L. P. No puede ser objeto de reproducción, distribución, comunicación pública incluida la puesta a disposición a través de internet, o transformación, en todo o en parte, sin la previa autorización escrita de Gómez-Acebo & Pombo Abogados, S. L. P.