

Dictamen nº: **176/18**
Consulta: **Consejero de Presidencia, Justicia y Portavoz
del Gobierno**
Asunto: **Contratación Administrativa**
Aprobación: **19.04.18**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 19 de abril de 2018, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Presidencia, Justicia y Portavoz del Gobierno, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en relación con el expediente sobre resolución del contrato de servicios denominado “*Medición de la satisfacción de los usuarios de los servicios de atención al ciudadano y de los servicios básicos prestacionales dependientes de la Comunidad de Madrid para el año 2015 (Expediente A/SER-033881/2015)*”

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 1 de marzo de 2018 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid una solicitud de dictamen preceptivo formulada por el consejero de Presidencia, Justicia y Portavoz del Gobierno, sobre el expediente de resolución del contrato de servicios suscrito con la mercantil PROSECAR ESTUDIOS Y CONSULTORÍA, S.L.U. (en adelante, “*la contratista*”).

A dicho expediente se le asignó el número 114/18 y el día señalado comenzó el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo

con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

El escrito por el que se solicitaba el dictamen fue acompañado del expediente del procedimiento de resolución. Esta Comisión, en uso de la facultad contenida en el artículo 19.2 del ROFCJA, y con suspensión del plazo para emitir nuestro dictamen, requirió nueva documentación que tuvo entrada el 23 de marzo, reanudándose entonces el plazo interrumpido.

La ponencia correspondió, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. M^a Dolores Sánchez Delgado, quien formuló y firmó la propuesta de dictamen, deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora en la sesión celebrada el día 19 de abril de 2018.

SEGUNDO.- Del expediente remitido, se extraen los siguientes hechos de interés para la emisión del dictamen:

1.- Los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante, PCAP) y de Prescripciones Técnicas (en lo sucesivo, PPT) del contrato de servicios denominado *“Medición de la satisfacción de los usuarios de los servicios de atención al ciudadano y de los servicios básicos prestacionales dependientes de la Comunidad de Madrid para el año 2015”* fueron aprobados el 15 de julio de 2015 por Orden de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, para su adjudicación mediante procedimiento abierto con criterio de precio.

De acuerdo con el Pliego de Prescripciones Técnicas, el objeto del contrato coincide con su título -efectuar una medición de la satisfacción de los usuarios de los servicios de atención al ciudadano y de los servicios básicos prestacionales dependientes de la Comunidad de

Madrid para el año 2015 mediante la realización de un número determinado de entrevistas telefónicas y/o presenciales, según el servicio de que se tratase- con cuestionarios puestos a disposición de la empresa adjudicataria y con las condiciones que se especificaban en el Anexo I del PPT, en el que también se determinaba la población que debía ser objeto de las encuestas, el número mínimo de entrevistas propuesto, su tipo y la duración aproximada de los cuestionarios según se tratase de encuestas sobre expectativas o percepciones de los servicios de atención al ciudadano y de los servicios básicos prestacionales de la Comunidad de Madrid. Tras la realización de las encuestas, había que elaborar un análisis de los datos y entregar los resultados (bases de datos, tablas y análisis estadístico, informe de ejecución e informe completo de cada uno de los bloques de servicios con cuadros y gráficos). La adjudicataria debía contar con un local en la Comunidad de Madrid, acondicionado para llevar a cabo el contrato, aunque no era una obligación de adscripción de medios materiales. Se configuraba, por tanto, como un contrato de servicios de resultado, que concluiría no por la llegada del plazo de ejecución establecido sino por la realización del trabajo encomendado.

La cláusula 5 del PPT y el punto 14 de la cláusula 1ª del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en lo sucesivo, PCAP) establecían el plazo de ejecución del contrato: hasta el 15 de diciembre de 2015.

En relación con el pago, el punto 18 de la cláusula 1ª del PCAP señalaba que sería mediante un pago único previa entrega y recepción de conformidad de la totalidad del trabajo.

El punto 26 de la cláusula 1ª del PCAP disponía que la empresa adjudicataria sería la encargada del tratamiento de los datos recabados en las encuestas en los términos previstos en la ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal y no se

podría subcontratar la realización de las tareas en que consistía el contrato ni ninguna otra, lo cual reiteraba lo previsto también en el punto 17 de la cláusula 1ª del PCAP, que prohibía la subcontratación.

En cuanto a las penalidades que se establecían por incumplimiento de obligaciones contractuales, la cláusula 23 del PCAP disponía:

“(...) En caso de cumplimiento defectuoso de la ejecución del contrato o, en su caso, incumplimiento del compromiso de dedicar o adscribir a la ejecución del contrato los medios personales y materiales suficientes o de las condiciones especiales de ejecución del contrato, la Administración podrá imponer al contratista las penalidades indicadas en el apartado 15 de la cláusula 1, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 212.1 del TRLCSP.

(...) La infracción de las condiciones para la subcontratación establecidas en el artículo 227.3 del TRLCSP podrá dar lugar a la imposición al contratista de una penalidad de hasta un 50 por ciento del importe del subcontrato. Asimismo, el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 228.bis del TRLCSP, además de las consecuencias previstas por el ordenamiento jurídico, permitirá la imposición de las penalidades que a tal efecto se especifican en el apartado 15 de la cláusula 1”.

Ese apartado 15 solo imponía penalidades por demora: 0,20 euros por cada 1.000 euros de precio, al día.

Entre las causas de resolución del contrato, la cláusula 41 del PCAP señalaba el incumplimiento de las limitaciones establecidas en materia de subcontratación, sin perjuicio de las penalidades que, en su caso, se pudieran imponer, conforme a lo establecido en la cláusula 23

2.- De acuerdo con los antecedentes de hecho del contrato, su adjudicación se acordó mediante Orden de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno el 5 de noviembre de 2015 por un precio total (IVA incluido) de 36.103,58 €.

El contrato fue formalizado el 30 de noviembre de 2015 y, según su estipulación tercera, el adjudicatario se comprometía a cumplir el contrato desde el día siguiente a su firma hasta el 15 de diciembre de 2015, y se especificaba que, en caso de incumplimiento del plazo total, la Administración podría indistintamente optar por la resolución del contrato o por la imposición de las penalidades previstas en el PCAP y, en su defecto, las previstas en el artículo 212 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante, TRLCSP).

3.- Las vicisitudes en la ejecución del contrato se reflejan en un informe del subdirector general de Calidad de los Servicios de 18 de julio de 2017, que se relatan a continuación.

El 21 de diciembre de 2015 se comunicó al adjudicatario la necesidad de realizar un ajuste de las anualidades inicialmente previstas a lo que el contratista accedió. Se le comunicó que el nuevo plazo para la entrega de los trabajos se fijaba para el 3 de febrero de 2016.

El trabajo de campo se inició el 21 de diciembre tras requerir a la empresa un calendario con los trabajos a realizar.

Según el citado informe, la adjudicataria entregó los informes y bases de datos que debía realizar en un soporte electrónico el 4 de febrero de 2016 y, posteriormente, ante la insuficiencia de los datos enviados, tras ser requerido para ello por la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano, se remitieron por

correo electrónico diversos informes y archivos, el último de los cuales se remitió el 23 de febrero de 2016.

El 7 de marzo de 2016 la empresa contratista presentó una factura por importe de 36.103,58 €.

El 14 de abril de 2016 se inició un expediente de resolución de contrato por la causa prevista en el artículo 223.h) del TRLCSP pero, tras el desfavorable Dictamen 415/16 de 22 de septiembre, se resolvió el expediente por caducidad el 24 de octubre.

El 27 de diciembre de 2016 se convocó al acto de comprobación y recepción de los trabajos ejecutados en la que se identificaron los defectos detectados en la ejecución del contrato al efecto de que se corrigieran. Los defectos se reseñaron en el anexo del acta de recepción levantada ese día y se señaló el 15 de enero de 2017 para subsanar los mismos, para lo que se deberían seguir las instrucciones del Director Técnico de los Trabajos y presentar la documentación necesaria para acreditar la realización de los trabajos en debida forma. El anexo venía referido a defectos en las entrevistas presenciales y a las telefónicas, y se requería aclaración sobre la realización de las entrevistas por un mismo entrevistador en varios lugares al mismo tiempo, solapamiento de las entrevistas, no presencia de los entrevistadores, defectuoso control de calidad, no remisión de la identificación de las llamadas, acreditación de los medios personales, y la adscripción efectiva de una socióloga a la ejecución de los trabajos.

Presentada nueva documentación por la empresa y una vez analizada, el 11 de mayo de 2017 se levantó acta de recepción en la que se señalaban las deficiencias encontradas en la ejecución del contrato.

Por ello, la Subdirección General de Calidad de los Servicios en sendos informes de 18 de julio de 2017, tras la enumeración de los defectos de ejecución e incumplimientos de la empresa que

pormenorizaba, propuso la no recepción de los trabajos y la resolución del contrato, de conformidad con el artículo 223,h) del TRLCSP que dispone, como causa de resolución, las establecidas en el contrato, al considerar que había un incumplimiento grave en su ejecución por la defectuosa y parcial ejecución de las entrevistas presenciales y telefónicas ya que se había detectado que un mismo entrevistador estaba en el mismo día y a la misma hora en puntos diferentes, entrevistas solapadas, y que los entrevistadores no se habían personado donde debían hacerse las entrevistas presenciales o lo hicieron menos días; por la subcontratación del 65 % de los trabajos por una empresa no autorizada; por los tiempos de las entrevistas, que no eran los previstos, y por la falta de cumplimiento de las instrucciones de la dirección técnica. Justificaba la resolución en que la recepción parcial de los trabajos desvirtuaría la muestra del estudio y tampoco podrían repetirse los estudios ya que desnaturalizaría el objeto del contrato, que venía referido a la medición de satisfacción de determinados servicios en el año 2015. Al mismo tiempo proponía la incautación de la fianza para hacer frente a los daños ocasionados, derivados de los costes de gestión administrativa del procedimiento de contratación, que calculaba en 1.243,77 € y justificaba según el número de horas empleadas y personas que intervinieron en el mismo.

4.- El inicio del expediente de resolución del contrato por causas imputables al contratista de conformidad con el artículo 223.h) del TRLCSP se acordó por la Orden de 4 de octubre de 2017, de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, notificada a la empresa adjudicataria y a la avalista los días 30 y 16 de octubre de 2017 respectivamente, a los que se dio traslado del informe de la Subdirección General de Calidad de los Servicios 18 de julio de 2017 por el que se proponía la incautación de la fianza. En la notificación se mencionaba que se remitía también otro informe de 14 de diciembre de 2016 que no aparecía en el expediente remitido, por lo que se requirió

su envío. Con la documentación complementaria que se añadió al expediente se mencionó que solo se había notificado el informe de 18 de julio de 2017 y que la mención al otro informe se debió a un error. No obstante, en sus alegaciones el contratista sí hace referencia y contesta al informe de 14 de diciembre de 2016.

El 8 de noviembre de 2017 la empresa contratista presentó un escrito de alegaciones por el que se opuso a las causas invocadas por la Administración para la resolución del contrato ya que la Administración contratante no podía exigir requisitos en la forma de prestación del servicio distintos a los recogidos en el propio Pliego y se habían enviado los datos en el formato exigido en el PPT, en el que solo se exigía la entrega de resultados en el formato SPSS, tal y como se entregó, y no los archivos o reportes originales. En relación con la subcontratación, la negaba y solo reconocía una colaboración para poder cumplir los plazos establecidos, y en todo caso, su incumplimiento solo daría lugar a la imposición de penalidades; y, en relación al informe de 14 de diciembre de 2016 –que alegaba que era el que había motivado el expediente de resolución y que solo hacía referencia a la subcontratación- daba a entender que era un informe elaborado con posterioridad a esa fecha y entendía que no debería tenerse en cuenta porque todo lo que no constase en el anexo del acta de recepción como subsanable debía darse por aceptado y ningún otro argumento podría utilizarse para plantear la resolución del contrato.

Por orden de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, de 16 de noviembre de 2017, se dispuso suspender el plazo de tramitación del procedimiento para resolver el contrato por el tiempo necesario para que el Servicio Jurídico emitiese informe, suspensión que fue notificada a la empresa contratista y al avalista el día 23 de noviembre de 2017.

Solicitado informe al Servicio Jurídico en la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno el 15 de noviembre de 2017, se emitió con fecha de 28 de noviembre, con la consideración esencial de que, para resolver el contrato, debía quedar debidamente acreditado en el expediente que las irregularidades advertidas eran de tal entidad que impedían la recepción de los trabajos por no haberse podido cumplir el objeto del contrato.

La suspensión del procedimiento se levantó mediante orden de 30 de noviembre de 2017, lo que fue notificado al contratista y al avalista el 11 de diciembre de 2017.

El 19 de diciembre de 2017 la Subdirección General de Calidad de los Servicios y Gobierno Abierto, al hilo de lo informado por el Servicio Jurídico, reiteró nuevamente los incumplimientos observados en la ejecución del contrato, tanto en las entrevistas presenciales como en las telefónicas, y se hacía referencia a la subcontratación observada en estas últimas que además se ejecutaron incorrectamente al realizarse en bloques y no de forma separada por sectores, con lo que se incumplieron las instrucciones del director de los trabajos. Reiteraba que, puesto que el objetivo del estudio era conocer las expectativas y la satisfacción de los ciudadanos con los servicios prestados en 2015, repetir los trabajos fuera de ese rango desvirtuaría el sentido de los mismos. Tampoco era posible la recepción de los resultados que no presentaran incidencias porque el resultado del estudio quedaría reducido a un número de entrevistas que no alcanzaría la mínima representatividad pretendida con el objeto del estudio.

Nuevamente se volvió a suspender el procedimiento al solicitar informe a la Intervención General de la Comunidad de Madrid el 22 de diciembre de 2017, lo que se notificó al contratista el 22 de enero de 2018 y al avalista el 23 de enero.

El 23 de enero la Intervención solicitó como actuaciones interesadas que se justificase la validez del acto de suspensión puesto que la recepción de la solicitud de informe en la Intervención había tenido entrada el 11 de enero de 2018; que se incorporase el ya citado informe de 14 de diciembre de 2016; que se completase la motivación de la propuesta de resolución con indicación de la causa en que se fundaba la resolución del contrato y con contestación a las alegaciones del contratista.

El 29 de enero se dio respuesta a las actuaciones interesadas por el subdirector general de Gestión Económico-Administrativa: la suspensión del procedimiento debía operar desde la solicitud del informe y no desde la comunicación de la misma al contratista ya que esta solo era una carga jurídica, no una condición suspensiva; al contratista y al avalista se comunicaron dos informes de la Dirección General de los Servicios, ambos de la misma fecha, 18 de julio de 2017, uno relativo a los incumplimientos y a la causa de resolución del contrato y otro relativo a la valoración de los daños y la incautación de la garantía, aunque la fecha de uno de ellos se indicó equivocada; en cuanto a la contestación a las alegaciones del contratista no se había realizado para evitar la excesiva demora en la tramitación del expediente y porque se consideró que el Servicio Jurídico se pronunciaría sobre las mismas; se remitió una nueva propuesta de resolución completándose su motivación.

Finalmente la Intervención, en su informe de 7 de febrero de 2018, aclaró que aunque la petición de informe databa del 22 de diciembre, dicha solicitud fue enviada por SEDO sin que se acompañase el expediente, que fue recibido el 11 de enero. Informaba que para poder resolver el contrato por incumplimiento de las instrucciones de la Administración para subsanar los defectos observados en la recepción de los trabajos debería tratarse de un incumplimiento sin motivos justificados; que no constaba que se hubiese seguido el procedimiento

indicado en la cláusula 35 del PCAP en relación a la entrega de los trabajos y realización de los servicios a fin de poder considerar que el incumplimiento era injustificado, grave y sustancial. Además el órgano gestor debería dar contestación a las alegaciones del contratista, identificar los incumplimientos respecto a las obligaciones concretas previstas en el PPT y cuantificar su importe respecto a la valoración global del contrato, aunque sin perjuicio de ello, debería tenerse en cuenta lo previsto en la cláusula 24 del PACP respecto a la responsabilidad del contratista por la calidad técnica de los trabajos, errores, omisiones o métodos inadecuados.

Recibido el informe el 8 de febrero se ordenó el levantamiento de la suspensión el 12 de febrero y se notificó al avalista y al contratista el 13 de febrero.

A requerimiento del subdirector general de Gestión Económico-Administrativa, la Subdirección General de Calidad de los Servicios y Gobierno Abierto informó el 16 de febrero de 2016 sobre las alegaciones del contratista y señaló que los incumplimientos en la ejecución del contrato constaban en su informe de 18 de julio de 2017; que no se requirió la ejecución del trabajo de forma diferente a la consignada en los pliegos sino la acreditación del trabajo de campo dado que la documentación aportada había puesto de manifiesto graves irregularidades; que la subcontratación era causa de resolución del contrato a la vista del porcentaje de entrevistas a las que afectaba sin que el contratista hubiera acreditado que las entrevistas se hubieran realizado por su propio personal; que la existencia del informe de 14 de diciembre de 2016 debería acreditarse por el instructor del expediente de resolución ya que no se señalaba la autoría del mismo. Asimismo identificaba los incumplimientos del contrato que motivaban su resolución, sin que pudiesen cuantificar económicamente dichos incumplimientos porque una valoración parcial de los trabajos

realizados correctamente carecerían de la representatividad que se buscaba con el estudio y, por tanto, el estudio de campo carecería de valor.

La propuesta de resolución indicaba que procedía la resolución del contrato de conformidad con el artículo 223.h) del TRLCSP, en relación con el artículo 36 del PCAP por incumplimiento de las instrucciones para corregir los defectos observados en la ejecución del contrato (defectuosa y parcial ejecución de las entrevistas presenciales y telefónicas, subcontratación de los trabajos y falta de cumplimiento de las instrucciones de la dirección técnica), con incautación de la garantía definitiva por importe de 1.243,77 €.

La solicitud de dictamen a esta Comisión tuvo entrada el 1 de marzo. No se ha procedido a suspender el procedimiento en esta ocasión.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La petición de dictamen se ha de entender realizada al amparo de lo dispuesto en el artículo 5.3.f) d. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, a cuyo tenor la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada en los expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid en los supuestos de *“aprobación de pliegos de cláusulas administrativas generales, interpretación, nulidad y resolución de los contratos administrativos y modificaciones de los mismos en los supuestos establecidos por la legislación de Contratos de las Administraciones*

públicas”, y ha sido formulada por un órgano competente para ello en virtud de lo dispuesto en el artículo 18.3.a) del ROFCJA.

SEGUNDA.- Como ya dijimos en nuestro Dictamen 415/16, el contrato fue adjudicado bajo la vigencia del TRLCSP por lo que esta es la legislación aplicable, tanto en cuanto a las cuestiones materiales como a las formales y de procedimiento.

Respecto al procedimiento a seguir para la resolución, además de acomodarse a las prevenciones del TRLCSP, habrá que tener en cuenta también lo dispuesto en el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley de Contratos del Sector Público y, además, ante la falta de desarrollo reglamentario en el aspecto objeto de estudio de las disposiciones vigentes en materia de contratación del sector público, debe considerarse lo dispuesto en el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (RGLCAP), y concretamente en su artículo 109, dedicado al “*procedimiento para la resolución de los contratos*”.

En cuanto a la competencia para acordar la resolución de los contratos administrativos, tanto el artículo 210 como el artículo 224 del TRLCSP disponen que corresponde al órgano de contratación. En este caso es, según el punto 2 de la cláusula 1ª del PCAP y el artículo 41.i) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, el consejero de Presidencia, Justicia y Portavoz del Gobierno, que es a quien corresponderá resolver el contrato que nos ocupa, sin perjuicio de la delegación de dicha competencia.

El artículo 211.1 del TRLCSP requiere que en el correspondiente expediente se otorgue audiencia al contratista. Además debe tenerse en cuenta que el artículo 109 del RGLCAP, vigente a falta de una disposición reglamentaria que desarrolle estos procedimientos, exige la

audiencia al avalista o asegurador “*si se propone la incautación de la garantía*”, así como un informe del Servicio Jurídico. Por otro lado, el apartado tercero del precitado artículo 211.3,a) del TRLCSP dispone que es preceptivo el informe del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva, en los casos de interpretación, nulidad y resolución, cuando se formule oposición por parte del contratista.

Conforme con la normativa expuesta, resulta que, en nuestro caso, se ha dado audiencia a la empresa contratista, que ha formulado alegaciones. Al proponerse incautación de la garantía, también se ha dado audiencia a la entidad avalista que, sin embargo, no se ha pronunciado.

Asimismo, se ha emitido informe tanto por la Abogacía General como por la Intervención General de la Comunidad de Madrid.

TERCERA.- Mención aparte merece el plazo para tramitar el expediente de resolución del contrato.

Respecto a esta cuestión, a diferencia del artículo 212.8 de la nueva Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público que sí establece un plazo específico de ocho meses para la resolución de los expedientes de resolución contractual, la normativa contractual de aplicación a este procedimiento, el TRLCSP, no establece regulación alguna al respecto, por lo que resultan aplicables subsidiariamente, en virtud de lo dispuesto en la disposición final tercera, apartado 1, del TRLCSP, los preceptos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) y en concreto, los artículos 21 y 25.

En este sentido, la aplicación del artículo 25 de la LPAC a los procedimientos de resolución contractual ha sido establecida por la jurisprudencia del Tribunal Supremo al referirse a la derogada ley

30/1992, de 26 de noviembre. Este precepto prevé la caducidad por transcurso del plazo máximo para resolver en los procedimientos iniciados de oficio, plazo fijado por el artículo 21.3 a) de la LPAC que determina que será el que establezca la normativa específica y, en su defecto, el plazo general de tres meses desde la fecha del acuerdo de iniciación, que es el que habrá que aplicar a este procedimiento, de tal forma que, el transcurso de dicho plazo sin resolver supondrá, al tratarse de un procedimiento con efectos desfavorables para los interesados, la aplicación del artículo 25.1,b) de la LPAC: *“En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 95”*.

Este plazo de tres meses puede, sin embargo, suspenderse de conformidad con el artículo 22.1.d) de la LPAC al señalar que *“cuando se soliciten informes que sean preceptivos a un órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses. En caso de no recibirse el informe en el plazo indicado, proseguirá el procedimiento”*.

En este caso, la iniciativa para resolver el contrato ha surgido de la propia Administración que inició el expediente de resolución contractual por orden de 4 de octubre de 2017 por causas imputables al contratista al amparo del artículo 223.h) del TRLCSP, si bien el plazo para resolver fue suspendido por orden de 16 de noviembre para solicitar informe de la Abogacía General. Con fecha de 30 de noviembre se levantó la suspensión. Ambas órdenes fueron comunicadas al contratista y al avalista, ya que es requisito, para que sea efectiva la suspensión, que se

comunique a los interesados tanto la petición como la recepción de los informes.

Nuevamente se volvió a suspender el plazo para solicitar informe a la Intervención General de la Comunidad de Madrid. La orden de suspensión tiene fecha de 22 de diciembre de 2017 y en esa misma fecha se solicitó el informe. No obstante, según alega la Intervención dicha solicitud se hizo por SEDO sin acompañar el expediente, que efectivamente se remitió por la misma vía el 11 de enero de 2018. Tras recibir el expediente, el 23 de enero de 2018 la Intervención interesó nuevas actuaciones, que fueron cumplidas el 29 de enero. Finalmente, el informe se emitió el 7 de febrero de 2018. Tanto la suspensión como el levantamiento de la misma por haber recibido el informe de la Intervención fueron notificados al contratista y al avalista. No se ha suspendido el plazo, sin embargo, para recabar el dictamen de esta Comisión.

En este punto conviene recordar la doctrina sentada por el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en cuanto a que el momento en que opera la suspensión es la de la petición del dictamen y, por otro lado, que la realización de actuaciones instructoras, una vez acordada la suspensión del procedimiento levanta, de facto, la suspensión, al haber desaparecido la causa justificativa de la suspensión, recuperándose el cómputo del plazo para resolver (dictámenes 404/11, de 21 de septiembre y 471/12, de 26 de julio).

Además, la suspensión del procedimiento es una medida excepcional y por tanto ha de ser objeto de interpretación restrictiva, como ha recordado el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en su sentencia de 26 de junio de 2008 (rec. 478/2005). Solo se suspenderá para la emisión de los dictámenes e informes que fueran necesarios y determinantes y no durante los actos de instrucción del procedimiento o para completar el expediente. En este sentido, el plazo para resolver el

expediente habría caducado ya antes de su entrada en esta Comisión porque, sin entrar a valorar si el informe de la Intervención General es uno de los informes habilitantes para suspender el procedimiento, si tenemos en cuenta que la solicitud de su informe se hizo el 22 de diciembre sin aportar el expediente, que tuvo entrada en la Intervención el 11 de enero, dado que la suspensión ha de mantenerse por el tiempo necesario para emitir los informes preceptivos, en palabras del artículo 22.1.d) de la LPAC y no para otras finalidades como completar el expediente o realizar nuevas actuaciones, ese plazo no podría computarse como plazo de suspensión. Y aún en el caso de computarse como suspendido todo el plazo desde la solicitud de informe aun sin acompañar el expediente hasta la recepción del informe, también habría caducado el procedimiento puesto que no se suspendió el plazo al solicitar el dictamen de esta Comisión, como se confirmó al remitir la documentación complementaria.

La caducidad de este procedimiento no impide que el órgano de contratación, si lo estima oportuno, pueda proceder a la incoación de un nuevo expediente de resolución contractual.

En mérito a cuanto antecede, esta Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

CONCLUSIÓN

El procedimiento de resolución del contrato de servicios *“Medición de la satisfacción de los usuarios de los servicios de atención al ciudadano y de los servicios básicos prestacionales dependientes de la Comunidad de Madrid para el año 2015 (Expediente A/SER-*

033881/2015)” está caducado. La caducidad de este procedimiento no impide que el órgano de contratación pueda proceder a la incoación de un nuevo expediente de resolución contractual.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 19 de abril de 2018

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 176/18

Excmo. Sr. Consejero de Presidencia, Justicia y Portavoz del Gobierno

C/ Pontejos nº 3 - 28012 Madrid