

Dictamen nº: **121/21**
Consulta: **Rector de la Universidad Autónoma de Madrid**
Asunto: **Contratación Administrativa**
Aprobación: **09.03.21**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 9 de marzo de 2020, emitido ante la consulta formulada por el rector de la Universidad Autónoma de Madrid, cursada a través del consejero de Ciencia, Universidades e Investigación, 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 obras denominado “*Reforma del Centro de Computación Científica de la Universidad Autónoma de Madrid*”, suscrito con la empresa Construcciones Uorconf, S.L.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 9 de febrero de 2021 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen preceptivo procedente de la Universidad Autónoma de Madrid formulada por el rector de la citada universidad, a través del consejero de Ciencia, Universidades e Investigación relativa al expediente de resolución del contrato citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 67/21, comenzando el día señalado 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).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rocío Guerrero Ankersmit, quien formuló y firmó la propuesta de dictamen, que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día 9 de marzo de 2021.

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

1.- Con fecha 18 de junio de 2018, el director de Infraestructuras de la Universidad Autónoma de Madrid firmó memoria justificativa del contrato para las obras de reforma del Centro de Computación Científica de la Universidad Autónoma de Madrid.

El expediente de contratación se aprobó por el gerente de la Universidad Autónoma de Madrid, actuando por delegación del rector, conforme a la Resolución de 23 de marzo de 2018 (BOCM de 6 de abril de 2018). El objeto del contrato consistía en las obras de reforma del Centro de Computación Científica de la Universidad Autónoma de Madrid, con un importe de 538.138,76 € y un plazo de ejecución de 3 meses.

El Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) establecía que las obras de reforma del citado centro se realizarían según el proyecto aprobado por resolución del gerente de la Universidad Autónoma de Madrid de 8 de junio de 2018. El procedimiento de adjudicación del contrato era abierto con tramitación ordinaria.

2.- Por resolución de la Universidad Autónoma de Madrid de 26 de julio de 2018 se hizo pública la licitación del procedimiento de referencia. Previamente, el día 24 de julio de 2018, se aprobó por el órgano competente el gasto, previa fiscalización por la Intervención.

3.- El día 2 de noviembre de 2018 se acordó la adjudicación del contrato a favor de la empresa citada en el encabezamiento de este dictamen, por un importe de 336.431,57 € (IVA no incluido). El contrato se formalizó el día 15 de noviembre de 2018. Con carácter previo, la empresa contratista había constituido garantía definitiva por aval bancario depositado en la Caja de Depósitos de la Comunidad de Madrid, por importe de 16.821,58 €.

4.- Con fecha 26 de noviembre de 2018 se levantó el acta de comprobación de replanteo con el resultado de viable, iniciándose el plazo para la ejecución del contrato.

El día 1 de febrero de 2019 la empresa contratista dirigió solicitud de prórroga del plazo de la obra en 7 semanas, hasta el día 18 de abril de 2019, fundamentándola en las fechas festivas de los meses de diciembre de 2018 y enero de 2019 así como que la empresa instaladora de los equipos de climatización indicaba a través de la fabricante un plazo de suministro de los equipos de 12 semanas, *“siendo necesarias al menos 2 semanas más para la correcta puesta en marcha de la instalación”*.

Con fecha 8 de febrero de 2019 se remitió nuevo escrito por un despacho de abogados de Murcia en el que se ponía de manifiesto las dificultades para realizar de manera eficiente su trabajo, pues algunos de los materiales, aparatos y equipamientos exigidos con citación expresa de marcas y modelos *“o equivalentes”* habían sido desestimadas por la Gerencia o la dirección facultativa o demorando su aceptación; alegaban que en algunas ocasiones el material prescrito estaba descatalogado; que los precios consignados en el proyecto *“están muy por debajo del precio real de mercado de dichas partidas”*, solicitando por dichas razones ser exonerados de responsabilidad en la demora en el cumplimiento del plazo.

El día 18 de febrero de 2019 la empresa formuló nueva solicitud de ampliación del plazo de ejecución de obras y paralización parcial.

Con esa misma fecha, el gerente de la Universidad Autónoma de Madrid rechazó la ampliación del plazo considerando que los problemas en la ejecución del contrato era responsabilidad de la empresa contratista, lo que fue notificado el día 20 de febrero de 2019.

El 26 de febrero de 2019 la empresa contratista remitió nuevo escrito en el que manifestaba que el retraso en la ejecución de las obras se había debido única y exclusivamente a las dilaciones y alargamiento de los plazos por parte de los representantes de la Administración. Alegaba, además, la falta de pago de las correspondientes facturas, pese haberse emitido certificación de obra y que se habían incumplido las condiciones técnicas de la ejecución por las constantes negativas por la Administración. Por dichas razones solicitaba la ampliación del plazo de ejecución.

Con fecha 27 de febrero de 2019 el gerente de la Universidad Autónoma de Madrid resolvió denegar la solicitud de inmediata suspensión temporal parcial de la ejecución de las obras, ante la inexistencia de razones de interés público que la justificaran, al ser las cuestiones invocadas por la empresa totalmente ajenas a la Universidad y requerir a la empresa para que en el plazo de cinco días presentara documentación acreditativa de que el retraso en la ejecución del contrato se había producido por motivos no imputables a la contratista, *“con ofrecimiento, en dicho caso, del cumplimiento de sus compromisos en orden a la completa y definitiva ejecución del contrato (...)”*. Dicha resolución se notificó a la empresa contratista mediante burofax, el día 1 de marzo de 2019.

El día 8 de marzo de 2019 la empresa volvió a solicitar ampliación del plazo de ejecución en 10 semanas sin aportar documentación que justificara que el retraso no le era imputable, por lo que por correo electrónico el día 13 de marzo se le indicó que hiciera llegar la

documentación completa, por correo electrónico antes del día 15 de marzo de 2019.

El día 14 de marzo de 2019 preguntaba que, al no continuar la dirección facultativa de la obra, si era el deseo de la Administración paralizar los trabajos de ejecución *“pues como bien saben no es posible continuarlos sin la presencia que conforma la dirección facultativa”*.

Con fecha 15 de marzo de 2019 el jefe de Servicio de Contratación responde que la posible continuación de la obra, *“cuyo plazo de ejecución finalizó el pasado 27 de febrero, está supeditada a que presenten la documentación acreditativa completa de que el retraso en la ejecución del contrato se habría producido por motivos no imputables a Vds.”*.

Con esa misma fecha, la empresa dirige nuevo escrito solicitando la prórroga del plazo de ejecución del contrato en 10 semanas. Se aportó un *“informe-dictamen sobre contingencias en obras de reforma del Centro de Computación Científica de la Universidad Autónoma de Madrid”*, elaborado por un arquitecto colegiado.

El día 3 de abril de 2019 el director de Infraestructuras de la Universidad Autónoma de Madrid emite informe en el que hace constar que la empresa contratista ha incumplido su obligación de ejecutar el contrato dentro del plazo fijado para la realización del mismo, sin haber acreditado *“que el retraso en la ejecución del referido contrato se haya producido por motivos no imputables a la misma, por lo que, en aplicación de lo previsto en los artículos 193 y 195 de LCSP, resulta improcedente la ampliación del plazo de ejecución del contrato solicitado por la misma y procedente, por el contrario, la iniciación de las actuaciones administrativas que resulten precisas en orden a declarar la resolución del contrato por demora”*.

5.- El día 4 de abril de 2019 el gerente de la Universidad Autónoma de Madrid por delegación del rector acordó el inicio de la tramitación del

expediente de resolución del contrato por incumplimiento del contratista de la obligación de cumplir el contrato dentro del plazo fijado para la realización del mismo. El día 12 de abril de 2019 el representante de la empresa contratista comparece en las dependencias del Servicio de Contratación de la Universidad Autónoma de Madrid y obtiene copia de la documentación que forma parte del expediente de resolución del contrato (expediente de 451 folios).

6.- El 16 de abril de 2019 la empresa contratista presenta alegaciones en las que se opone a la resolución del contrato. No es posible reproducir el contenido de las mismas al estar incompleto este documento en el expediente remitido a esta Comisión Jurídica Asesora.

7.- Con fecha 6 de junio de 2019 comparece nuevamente el representante de la empresa contratista en el Servicio de Contratación de la Universidad Autónoma de Madrid y se le da traslado de un nuevo trámite de audiencia, al incorporarse como anexo nueva documentación (46 folios) *“que hacen referencia a las actas de reuniones de obra y a las certificaciones ordinarias, anticipadas y de liquidación del citado expediente de contratación, a excepción de los documentos que figuran en el perfil del contratante y en la Plataforma de Contratación del Sector Público, que son de acceso público”*.

No consta en el expediente remitido que el contratista formulara alegaciones en este segundo trámite de audiencia, aunque el informe de Asesoría Jurídica hace mención a unas alegaciones presentadas el día 28 de mayo de 2019.

Con esta misma fecha, el instructor del procedimiento emplaza a la entidad avalista para presentar alegaciones en el trámite de audiencia. No consta en el expediente que el avalista haya comparecido para tomar vista del expediente ni haya formulado alegaciones.

8.- El día 3 de julio de 2019 el jefe de Servicio de Contratación de la Universidad Autónoma de Madrid dicta propuesta de resolución en la que

se propone la resolución del contrato y la incautación de la garantía definitiva al considerar que *“Habiendo finalizado el pasado 26 de febrero de 2019, el plazo de tres meses establecido en el apartado 4 del ANEXO 1 del PCAP para la ejecución del contrato cuyo objeto es la ejecución de la obra de reforma del Centro de Computación Científica de la Universidad Autónoma de Madrid sin que hayan concluido dichas obras, de acuerdo con las cláusulas contractuales establecidas en el referido Pliego y de conformidad con las disposiciones contenidas en 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, procede la resolución del referido contrato por la demora del contratista en el cumplimiento de los plazos, así como la incautación de la garantía definitiva constituida, al ser imputable al contratista el incumplimiento de dicho plazo, toda vez que las cuestiones invocadas por éste son totalmente ajenas a la Universidad y no constituían impedimento para el cumplimiento y ejecución del contrato”*.

9.- Ese mismo día, 3 de julio de 2019 emite informe la Asesoría Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid que declara:

«Una vez examinada la misma, considerados los escritos de alegaciones de la entidad mercantil Construcciones Uorconf, S.L., de fechas 16 de abril y 28 de mayo de 2019, junto con la documentación que los acompaña, teniendo especialmente en cuenta el informe de la Dirección de Infraestructuras de la Universidad de fecha 3 de abril de 2019, propositivo de la resolución del contrato de referencia por el transcurso del plazo de ejecución de las obras, 26 de febrero de 2019, sin haberse terminado éstas por causas imputables a aquélla, como contratista, y apreciada, en dicha consideración, la concurrencia de la causa de resolución del contrato prevista en la cláusula 15 del pliego de cláusulas administrativas particulares del contrato de referencia en relación con lo dispuesto en el artículo 211, apartado 1, letra d) de

la Ley 9/2017 (“son causas de resolución del contrato ... La demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista”), la propuesta de resolución del contrato en cuestión resulta viable y ajustada a Derecho y esta Asesoría Jurídica la informa favorablemente».

Se advierte que las alegaciones de la empresa contratista de 28 de mayo de 2019, citadas en su informe por la Asesoría Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid, no constan en el expediente remitido a esta Comisión Jurídica Asesora.

10.- El día 5 de julio de 2019 tuvo entrada en el registro de esta Comisión Jurídica Asesora (la propuesta de resolución del contrato de obra de reforma del Centro de Computación Científica de la Universidad Autónoma de Madrid suscrito con la empresa Construcciones Uorconf, S.L., así como el citado informe de la Asesoría Jurídica, procediendo el secretario de esta Comisión Jurídica Asesora el día 8 de julio de 2019 a la devolución de dichos documentos, *“debido a que el expediente a que hacen relación no se encuentra, a fecha de hoy, en esta Comisión Jurídica Asesora”*).

Con fecha 10 de julio de 2019 el gerente de la Universidad Autónoma de Madrid firmó solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora en el procedimiento de resolución del citado contrato presentada en el registro de la entonces denominada, Consejería de Educación e Investigación con pendrive del expediente completo. La Secretaria General Técnica de la Consejería de Educación e Investigación remitió el citado expediente que tuvo entrada en este órgano consultivo el día 12 de julio de 2019.

Ese mismo día, 12 de julio, el secretario de la Comisión Jurídica Asesora firmó escrito en el que se ponía de manifiesto que habiéndose recibido en este órgano consultivo con esa misma fecha una solicitud de dictamen firmada por el gerente de la Universidad Autónoma de Madrid, en relación con el procedimiento de resolución del contrato de obras de

reforma del Centro de Computación Científica, se procedía a su devolución al observarse que la solicitud de dictamen no cumplía lo establecido en el artículo 18.3.d) del ROFCJA, que prevé que *“en el caso de universidades públicas, los dictámenes se solicitarán por sus rectores y se cursarán a través del consejero competente en materia de universidades”*. El citado escrito fue aceptado por la Universidad Autónoma de Madrid el día 15 de julio de 2019, de acuerdo con el acuse de recibo de notificación telemática que consta en el registro de esta Comisión, sin que la Universidad Autónoma de Madrid solicitara nuevamente el dictamen, de conformidad con lo exigido por el artículo 18.3.d) del ROFCJA.

11.- Transcurridos más de un año y cuatro meses de la devolución de la solicitud de dictamen del gerente de la Universidad Autónoma de Madrid por esta Comisión Jurídica Asesora, con fecha 20 de noviembre de 2020, el representante de la empresa contratista presenta escrito en el que manifiesta que el día 30 de julio de 2019 se le notificó la Resolución de 4 de julio de 2019 del gerente de la Universidad Autónoma de Madrid en la que se acordaba la suspensión del procedimiento instruido para declarar la resolución del contrato por la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora, sin que hasta la fecha de la firma del escrito se hubiera notificado resolución alguna sobre la suspensión acordada y que a pesar de *“estar suspenso el plazo máximo para resolver el procedimiento instruido para declarar la resolución del referido contrato sin embargo hemos tenido conocimiento de que la Universidad Autónoma de Madrid ha sacado anuncio de nueva licitación con número de expediente 0-2/21 publicado en la plataforma de contratación del sector público el 26 de octubre de 2020 (...)”*.

Según la empresa contratista no es posible anunciar la licitación del contrato al estar *“suspendido el plazo máximo para resolver el procedimiento instruido para declarar la resolución del contrato de fecha 15 de noviembre de 2018 (...)”*, por lo que solicita que se le comunique *“de*

forma fehaciente el estado actual del expediente relativo a la suspensión del plazo para resolver el contrato entre la Gerencia de la Universidad Autónoma de Madrid y el órgano de contratación y la mercantil ...”

12.- Consta en el expediente como documento nº 29 una resolución de la Gerencia de la Universidad, sin fecha ni firma, en la que se acuerda, al no haber emitido la Comisión Jurídica Asesora el dictamen solicitado, *«declarar la caducidad del procedimiento iniciado con fecha 4 de abril de 2019 con objeto de declarar la resolución del contrato, por haber transcurrido el plazo máximo legal fijado para su finalización, procediéndose al archivo de las actuaciones»* e *“iniciar un nuevo procedimiento para la resolución del contrato formalizado el 15 de noviembre de 2018 con la empresa (...) para la Reforma del Centro de Computación Científica de la Universidad Autónoma de Madrid” (Expte.: O-12/18), por incumplimiento de los plazos establecidos en el referido contrato para la ejecución de las obras; sin perjuicio de la conservación de los actos y trámites realizados en el procedimiento caducado cuyo contenido no se vea afectado por la iniciación del nuevo procedimiento, de conformidad con lo establecido en el artículo 51 de la LPACAP en relación con el artículo 95.3 de la misma norma (...)*».

Dado traslado del anterior escrito a la empresa contratista, el día 4 de enero de 2021 por el representante de la empresa se solicita que se les informe del *“número del expediente nuevo iniciado en aras de poder en su caso dirigir los escritos correctamente”*; se reiteran en el contenido del escrito presentado el día 23 de noviembre de 2020 sobre el anuncio de nueva licitación del contrato y la imposibilidad de iniciar una nueva licitación. La empresa solicita que se les informe de la fecha de remisión del expediente sobre resolución del contrato a esta Comisión Jurídica Asesora y que se declare la suspensión del plazo para resolver sobre la citada resolución del contrato *“hasta que no se emita el preceptivo dictamen por la Comisión Jurídica Asesora”*.

Con fecha 19 de enero de 2021, el rector de la Universidad Autónoma de Madrid firma escrito en el que expone que, tras haber caducado el procedimiento iniciado y haberse resuelto el inicio de un nuevo procedimiento, *“acordando la conservación de los actos y trámites, realizados en el caducado”*, se ha dado nuevo trámite de audiencia a la empresa contratista y que *“habiendo transcurrido dicho plazo y formulada propuesta de resolución”* se solicita la emisión del preceptivo dictamen a la Comisión Jurídica Asesora.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, al amparo del artículo 5.3.f) d. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, conforme al cual: *“3. En especial, la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada en los siguientes asuntos: (...) f) Expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid, las entidades locales y las universidades públicas sobre: (...) d. 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 del sector público”*.

La solicitud de dictamen del rector de la Universidad Autónoma se ha hecho llegar a la Comisión Jurídica Asesora a través del consejero de Ciencia, Universidades e Investigación, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 18.3 d) del ROFCJA (*“En el caso de las universidades públicas, los dictámenes se solicitarán por sus rectores y se cursarán a través del consejero competente en materia de universidades”*).

SEGUNDA.- El contrato cuya resolución se pretende se rige por la LCSP/17.

En materia de procedimiento de resolución de contratos administrativos, ha de atenderse, por tanto, a lo previsto en el artículo 212.1 de la LCSP/17 a cuyo tenor *“la resolución del contrato se acordará por el órgano de contratación, de oficio o a instancia del contratista, en su caso, siguiendo el procedimiento que en las normas de desarrollo de esta ley se establezca”*. Ante la falta de desarrollo reglamentario en el aspecto objeto de estudio, debe considerarse, asimismo, lo dispuesto en 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 (RGLCAP), referido específicamente al *“procedimiento para la resolución de los contratos”* en lo que no se oponga a la ley.

En cuanto a la competencia para acordar la resolución de los contratos administrativos, tanto el artículo 59 del TRLCSP como, actualmente, los artículos 190 y 212 de la LCSP/17, la atribuyen al órgano de contratación, que en este caso es el rector de la Universidad Autónoma de Madrid. Competencia que tiene delegada en la Gerencia conforme a la Resolución de 16 de diciembre de 2019 (BOCM de 7 de enero de 2020).

En el presente caso, el acuerdo de la Gerencia de la Universidad Autónoma de Madrid por el que se acuerda la caducidad del procedimiento de resolución del contrato anterior y el inicio de otro nuevo, carece de fecha y firma. Como ha tenido ocasión de señalar esta Comisión Jurídica Asesora en su reciente Dictamen 95/21, de 23 de febrero, la firma del acto administrativo por el órgano competente es un requisito esencial de este, en cuanto supone el modo normal o habitual de probar que la voluntad ha sido emitida en la forma que el acto indica. El acto administrativo sin firma no existe, al faltar la constancia de la voluntad del órgano competente para emitirlo. Por tanto, el acto de inicio

del nuevo procedimiento de resolución del contrato debe estar firmado por el órgano competente.

Se observa, además, que el acuerdo de inicio del nuevo procedimiento no concreta qué actos y trámites del procedimiento anterior declarado caducado se han conservado en el presente expediente, limitándose a reproducir el artículo 95.3 de la LPAC y a incorporar al procedimiento todos y cada uno de los documentos del procedimiento anterior declarado caducado, lo que contraviene el artículo 95.3 de la LPAC, antes citado.

Sobre la conservación de los actos en caso de caducidad de un procedimiento, es preciso tener en cuenta como señalamos en los dictámenes 36/17 de 26 de enero y 367/18, de 2 de agosto, la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que se ha pronunciado al respecto en la Sentencia de 21 de noviembre de 2012 (rec. núm. 5618/2009), con cita de la Sentencia del mismo tribunal de 24 de febrero de 2004 (recurso de casación 3754/2001), en los siguientes términos:

«La declaración de caducidad, prevista en el apartado 5º del art.102 de la Ley 30/1992, determina la aplicabilidad de lo establecido en el artículo 44.2 de la misma Ley, a cuyo tenor la declaración de caducidad de los procedimientos iniciados de oficio conlleva «el archivo de las actuaciones». Respecto al significado de esta expresión, “archivo de las actuaciones”, está Sala y Sección ya ha tenido ocasión de pronunciarse en la sentencia 24 de febrero de 2004 (recurso de casación 3754/2001), citada por la recurrente y uno de los recurridos, bien que en sentido divergente y en apoyo de sus tesis enfrentadas. En esta sentencia (referida a un procedimiento sancionador) abordamos la aplicación del principio de conservación de actos y trámites (artículo 66) a los procedimientos administrativos caducados, señalando (con unos razonamientos que resultan extensibles al caso que ahora nos ocupa) lo siguiente (fundamento jurídico octavo):

Sabemos que la declaración de caducidad no impide la apertura de un nuevo procedimiento sancionador en tanto en cuanto la hipotética infracción que originó la incoación del procedimiento caducado no haya prescrito. Así se desprende, con nitidez, del mandato legal que se contiene en el artículo 92.3 de la Ley 30/1992 (...).

Ahora bien, al declarar la caducidad la Administración ha de ordenar el archivo de las actuaciones (artículo 43.4 de la Ley 30/1992 en su redacción originaria; y artículo 44.2 de la misma Ley en la redacción ahora vigente), lo cual, rectamente entendido, comporta:

a) Que el acuerdo de iniciar el nuevo expediente sancionador (si llega a producirse) puede y debe fundarse en los mismos documentos que, con el valor de denuncia, determinaron la iniciación del expediente caducado. De lo contrario carecería de sentido aquel mandato legal. Afirmación, esta primera, que cabe ver, entre otras, en las sentencias de esta Sala Tercera del Tribunal Supremo de fechas 1 de octubre de 2001 (dos), 15 de octubre de 2001, 22 de octubre de 2001 y 5 de noviembre de 2001.

b) Que en ese nuevo expediente pueden surtir efectos, si se decide su incorporación a él con observancia de las normas que regulan su tramitación, actos independientes del expediente caducado, no surgidos dentro de él, aunque a él se hubieran también incorporado. Concepto, éste, de actos independientes, que también cabe ver en las sentencias que acaban de ser citadas.

c) Que no cabe, en cambio, que en el nuevo procedimiento surtan efecto las actuaciones propias del primero, esto es, las surgidas y documentadas en éste a raíz de su incoación para constatar la realidad de lo acontecido, la persona o personas responsables de ello, el cargo o cargos imputables, o el contenido, alcance o efectos de la responsabilidad, pues entonces no se daría cumplimiento al mandato legal de archivo de las actuaciones del procedimiento caducado.

d) Que cabe, ciertamente, que en el nuevo procedimiento se practiquen otra vez las mismas actuaciones que se practicaron en el primero para la constatación de todos esos datos, circunstancias y efectos. Pero habrán de practicarse con sujeción, ahora y de nuevo, a los trámites y garantías propios del procedimiento sancionador y habrán de valorarse por su resultado o contenido actual y no por el que entonces hubiera podido obtenerse. Y

e) Que, por excepción, pueden surtir efecto en el nuevo procedimiento todas las actuaciones del caducado cuya incorporación solicite la persona contra la que se dirige aquél, pues la caducidad "sanciona" el retraso de la Administración no imputable al administrado y no puede, por ello, desenvolver sus efectos en perjuicio de éste».

En aplicación de la anterior doctrina, solo cabría conservar los documentos relativos al expediente de adjudicación y ejecución del contrato, así como el informe de 3 de abril de 2019 el director de Infraestructuras de la Universidad Autónoma de Madrid en el que se hace constar que la empresa contratista ha incumplido su obligación de ejecutar el contrato dentro del plazo fijado para la realización del mismo y dio inicio al procedimiento de resolución declarado caducado, al tratarse de actos independientes del expediente caducado, no surgidos dentro de él, aunque a él se hubieran incorporado, como sucede en el presente caso.

No es posible, por tanto, la incorporación de las alegaciones formuladas por la empresa contratista en el procedimiento declarado caducado. Por otro lado, conviene advertir que dichas alegaciones están incompletas pues no constan las formuladas el día 28 de mayo de 2019 mencionadas por el informe de la Asesoría Jurídica y, en relación con el escrito presentado el día 16 de abril de 2019 está incompleto, porque el final de las páginas incorporadas (sin numerar) no se corresponde con el inicio de la siguiente.

En relación con el nuevo trámite de audiencia, la empresa contratista ha formulado alegaciones en las que no se pronuncia sobre la causa de resolución invocada por la Universidad Autónoma de Madrid, sino que manifiesta su preocupación por el nuevo anuncio de licitación publicado en relación con el contrato y declara:

“Que esta parte entiende que no procede anunciar licitación alguna sobre la obra a realizar referida en el ordinal anterior toda vez que en fecha actual está pendiente de ser resuelto el expediente sobre la resolución del presente contrato de ejecución de obras de fecha 15-11-2018, cuyo objeto es la ejecución de obras de reforma del Centro de Computación Científica de dicha Universidad suscrito con esta mercantil ya que como puede apreciarse el objeto de la nueva licitación y el del contrato suscrito es idéntico pudiendo generarse serios perjuicios a la reclamante si efectivamente se procede conforme al anuncio de la nueva licitación ya que a esta mercantil a la que represento le resultaría harto difícil acreditar lo ejecutado si un tercero ajeno al citado contrato se adjudica la obra conforme a la nueva licitación y ello estando pendiente de resolverse el citado expediente sobre resolución del citado contrato ya que mientras no se haya resuelto sobre dicha resolución no es posible sacar a concurso una nueva licitación consistente en obra de remodelación y creación de una nueva sala de proceso de datos del Centro de Computación Científica de la Universidad Autónoma de Madrid, puesto que dicha licitación, y cualquier convocatoria en tal sentido sería ilícita y se solicitaría por esta mercantil la nulidad de la misma conforme a lo expuesto”.

Del contenido de su escrito, la empresa contratista parece entender que todavía está pendiente de resolución el anterior procedimiento de resolución contractual, sin tener en cuenta que la Administración ha declarado caducado el anterior procedimiento y está iniciando otro nuevo en el que es preciso que formule nuevas alegaciones oponiéndose a la resolución del contrato o solicite expresamente, que se incorporen al

nuevo procedimiento, las emitidas en el anterior declarado caducado. Por las razones expuestas, no es posible que se incorporen las alegaciones del anterior procedimiento caducado al nuevo, como ha hecho la Universidad Autónoma de Madrid.

Por otro lado, tampoco es posible tener por cumplimentado el trámite de audiencia con la entidad avalista, que deberá realizarse nuevamente en el procedimiento que habrá de tramitarse.

Asimismo, no puede incorporarse al nuevo procedimiento el informe de la Asesoría Jurídica de 3 de julio de 2019, sino que deberá emitirse un nuevo informe en el actual procedimiento de resolución contractual pues no es posible, conforme a la jurisprudencia citada, que surta efecto un informe emitido en el anterior.

Finalmente, no se ha dictado propuesta de resolución, sin que se posible la incorporación de la propuesta de resolución del jefe de Servicio de Contratación de 3 de julio de 2019, emitida en el anterior procedimiento por el razonamiento antes expuesto.

Como ya señalamos en los dictámenes 95/21, de 23 de febrero, y 71/19, de 28 de febrero, la propuesta de resolución deberá contener un pronunciamiento pormenorizado en relación a las alegaciones efectuadas por los interesados en el seno del procedimiento. En relación con esto último cabe recordar la doctrina del Tribunal Supremo, expresada entre otras en sus Sentencias de 15 de marzo de 2012 (rec. 6335/2008) y 23 de octubre de 201 (rec. 3125/2012), en la que se lee lo siguiente:

«Es verdad que el trámite de audiencia es propio de una Administración dialogante, participativa y respetuosa con los ciudadanos (sentencia impugnada). Pero esas cualidades sólo se producen cuando se cumplen los aspectos formales y materiales que dicho trámite exige. De este modo, el mero hecho de poner en conocimiento de los afectados el expediente no es cumplimiento del

trámite de audiencia. Para que este trámite se entienda cumplido se requiere que se produzca “diálogo”, “participación” y “respeto”. Pero nada de esto hay cuando la Administración no realiza acto alguno, ni siquiera en trámite de recurso, que demuestre que lo alegado ha sido tomado en consideración de alguna manera en la decisión final».

Atendiendo a los defectos procedimentales observados, procede la retroacción del procedimiento para que el gerente de la Universidad Autónoma de Madrid firme la resolución por la que se declara la caducidad y archivo del procedimiento iniciado el día 4 de abril de 2019 y el acuerdo de inicio del nuevo procedimiento.

A continuación, resulta necesario que se notifique dicho acuerdo nuevamente a la empresa contratista para que se pronuncie sobre la concurrencia, o no, de la demora en el cumplimiento del plazo de ejecución del contrato invocada como causa de resolución por la Administración, así como la entidad avalista.

Además, deberá emitirse nuevo informe por la Asesoría Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid y se dicte propuesta de resolución que de respuesta motivada a las alegaciones formuladas.

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

CONCLUSIÓN

Procede la retroacción del procedimiento para que se tramite en la forma dispuesta en la consideración de derecho segunda de este dictamen.

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 9 de marzo de 2021

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 121/21

Excmo. y Magfco. Sr. Rector de la Universidad Autónoma de Madrid

C/ Einstein, nº 1 - 28049 Cantoblanco - Madrid