

Dictamen nº: **575/23**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Contratación Pública**
Aprobación: **24.10.23**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 24 de octubre de 2023, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Madrid a través del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en relación con el expediente de resolución del contrato de servicios postales para el Ayuntamiento de Madrid y sus organismos autónomos. Lote 2: correspondencia certificada, notificaciones administrativas, telegramas, franqueo en destino, burofax y paquetería, adjudicado a la empresa RECERCA I DESENVOLUPAMENT EMPRESARIAL, S.L. (en la actualidad, RDPOST COMUNICACIÓN CERTIFICADA, S.L.)

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 4 de octubre de 2023 tuvo entrada en este órgano consultivo una solicitud de dictamen en relación con el expediente sobre resolución del contrato citado en el encabezamiento.

Correspondió su estudio, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Francisco Javier Izquierdo Fabre, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada en el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 24 de octubre de 2023.

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

1. Los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) y de Prescripciones Técnicas (PPTT) del contrato titulado “SERVICIOS POSTALES PARA EL AYUNTAMIENTO DE MADRID Y SUS ORGANISMOS AUTÓNOMOS (2 LOTES)”, fueron aprobados por Resolución de la gerente del organismo autónomo Informática del Ayuntamiento de Madrid (IAM) el 14 de mayo de 2020, para su adjudicación por procedimiento abierto.

Según el anexo I del PCAP, “*el objeto del contrato es la prestación de los servicios postales del Ayuntamiento de Madrid y sus Organismos Autónomos, consistentes en la recogida, admisión, clasificación, transporte y entrega en el domicilio de los destinatarios, de los objetos postales demandados por Informática Ayuntamiento de Madrid (en adelante, IAM) y la Agencia Tributaria de Madrid (en adelante ATM), así como las actividades complementarias, adicionales o específicas que requieran los diferentes servicios, incluida la devolución de los objetos postales cuando no pueda efectuarse la entrega al destinatario, con las garantías y modalidades establecidas por la normativa vigente*”.

El objeto del contrato se divide en dos lotes, comprendiendo el lote 2, según el punto 1.1 del Anexo I lote 2, del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante PCAP): “*... la distribución y entrega de correspondencia certificada, notificaciones administrativas, franqueo en destino, telegramas, burofax, paquetería y otros servicios postales, cuyas características y requisitos técnicos figuran en el Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares*”.

El citado Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares (en adelante PPTP) describe el objeto del lote dos, a saber:

“Distribución y entrega de notificaciones administrativas, con los siguientes servicios adicionales:

- Aviso de recibo electrónico.*
- Gestión de entrega y turno de tarde.*
- Aviso de recibo internacional.*
- Aviso de recibo nacional.*
- Servicio de preparación de admisión de notificaciones.*
- Retorno de la información.*
- Servicio complementario de clasificación”.*

Por su parte, el punto 3.2.1 del PPTP, en relación con las notificaciones administrativas, las define como *“cartas certificadas que contiene una notificación de una resolución administrativa comunicada”*, y señala que *“la entrega de notificaciones, en cuanto a plazo y forma, deberá adaptarse a las exigencias de la LPAC, que dispone que, la notificación se practicará de la siguiente manera:*

La entrega se realizará en la dirección indicada, quedando constancia de la prueba de la entrega del envío mediante la firma en el aviso de recibo físico, o electrónico, indicando el nombre y apellidos, NIF o documento que acredite la identidad de quien lo recoge, fecha y hora de la entrega, identidad y contenido del acto notificado (...).

En caso de que no hallarse presente el interesado en el momento de entregarse la notificación y nadie se hiciera cargo de la misma, se hará constar esta circunstancia señalando el día y la hora en que se intentó la notificación, repitiéndose el intento por una sola vez, dentro de los tres

días siguientes en hora distinta, teniendo en cuenta que, si el primer intento de notificación se realizó antes de las 15 horas, el segundo intento se realizará después de las 15 horas, y viceversa, dejando en todo caso, al menos un margen de diferencia de tres horas entre ambos intentos de notificación.

No procederá un segundo intento de entrega en los siguientes supuestos según contempla el artículo 43 del RD 1829/1999, de 3 de diciembre por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula la prestación de los servicios postales (...)".

A ello se añade en el mismo punto en cuanto al procedimiento a seguir en la entrega de las notificaciones que el adjudicatario:

"Dispondrá de un sistema, que garantice la constancia cierta, por cualquiera de los medios admitidos en derecho de la distribución, entrega, recepción, rehúse o imposibilidad de entrega de las notificaciones. En particular, en los supuestos de rehúse o imposibilidad de entrega, se garantizará la constancia de las actuaciones realizadas por el adjudicatario por cualquiera de los medios admitidos en Derecho".

2. La adjudicación del contrato correspondiente al citado Lote 2, tras la fiscalización de la disposición del gasto por la Intervención Delegada en el IAM el 1 de octubre de 2020, se acordó mediante Resolución del gerente de IAM de 8 de octubre de 2020.

El contrato con la empresa adjudicataria se formalizó el 14 de enero de 2021, según los precios unitarios que se detallaban en el propio contrato, por un importe máximo de gasto de 13.277.329,86 euros, al que correspondía por IVA la cuantía de 2.788.239,27 euros, totalizando el precio de adjudicación del contrato en 16.065.569,13 euros y con un plazo de ejecución de 12 meses, que se iniciaría el 15 de enero de 2021, con la posibilidad de prórroga hasta un máximo de 24 meses.

En cuanto al abono del precio se especifica que la empresa contratista facturará mensualmente los servicios prestados, de acuerdo con los precios unitarios adjudicados y la información de los albaranes emitidos y validados por el IAM o la Agencia Tributaria de Madrid (ATM) por los servicios postales prestados a los mismos. Se aclara que en las facturas se detallarán pormenorizadamente el número de objetos postales por tipo de servicio, tramos de peso, ámbitos de destino y servicios adicionales, cuando proceda. Asimismo, deberá constar el precio unitario de cada envío, el IVA, si lo hubiere y el importe total. Asimismo, se facilitará el desglose de las facturas y sus conceptos por los centros de costes indicados por el IAM y la ATM.

El contrato ha sido objeto de cuatro prórrogas, la última suscrita el 29 de marzo de 2023, con una vigencia desde el 1 de abril hasta el 30 de septiembre de 2023.

TERCERO.- Con fecha 4 de agosto de 2023, el jefe del Departamento de Grabación, Digitalización y Oficina Postal, con el visto bueno de la subdirectora general, emite informe propuesta de incoación del expediente de resolución del presente contrato, haciendo constar las siguientes *“irregularidades detectadas en la prestación del servicio durante el mes de julio de 2023”*:

“...estando próxima la finalización del contrato y la realización de la correspondiente liquidación, e incidiendo en un análisis más pormenorizado de las reclamaciones de los/as ciudadanos/as recibidas a través del sistema SYR del Ayuntamiento de Madrid, como también las propias que comunican los distintos servicios municipales gestores, se ha intensificado la realización de controles de calidad de una manera más exhaustiva, no sólo a través de ejecuciones de ANS y análisis de ficheros, sino también con inspecciones manuales utilizando la web de RDPOST, en concreto el “seguimiento de envíos”, realizándose también comprobaciones de

resultados de notificaciones en el mismo día en que comienza el reparto (con carácter previo a su entrega real y efectiva por estar en fase de distribución), con el resultado inesperado y sorprendente de haberse detectado casos de resultados de “ausentes” posteriores a la hora en que se efectúa la consulta».

En consecuencia, el informe refiere que «se ha detectado que no se han efectuado muchas notificaciones en su primer intento según se establece en la normativa, y que en su lugar se ha incluido de forma automática por RDPOST información fija tanto en el localizador de envíos de su web, como en la información remitida a través de ficheros electrónicos al organismo, evitándose en esta muestra analizada la realización de un 62,33% de primeros intentos de entrega, reflejándolos con resultado de “ausentes”. Es decir, estos primeros intentos no se han podido efectuar al realizarse en la misma fecha y hora (hh/mm/ss) en distintos destinos/domicilios y por el mismo código de repartidor. Directamente lo que han realizado en los casos detectados es el segundo intento de entrega... De una muestra de un total de 22.626 notificaciones para su distribución en el ámbito de Madrid local, se han detectado irregularidades en 14.103 notificaciones, lo que representa un 62,33 % de primeros intentos en esta remesa que según la información obtenida no se han realizado.

En conclusión, figuran dos intentos de entrega cuando no se han efectuado dos visitas, con evidente distorsión de la realidad y con un incumplimiento de lo dispuesto en la normativa vigente... Por lo anteriormente expuesto, al haberse incurrido en causa de resolución de la relación contractual según lo establecido en el artículo 211.1 f) de la LCSP, se solicita se eleve propuesta de incoación de expediente de resolución contractual culpable al gerente del organismo autónomo...».

Por Resolución del gerente de IAM de 10 de agosto de 2023 se acuerda el inicio y se ordena la tramitación del expediente de resolución

de contrato de servicios Lote 2: Correspondencia certificada, notificaciones administrativas, telegramas, franqueo en destino, burofax y paquetería, del contrato de servicios titulado “SERVICIOS POSTALES PARA EL AYUNTAMIENTO DE MADRID Y SUS OO.AA. (2 LOTES)”, a favor del licitador RECERCA I DESENVOLUPAMENT EMPRESARIAL, S.L., actualmente RD POST COMUNICACIÓN CERTIFICADA, S.L, por incumplimiento culpable del contratista.

De igual modo, se acuerda la realización de las actuaciones pertinentes para la retención de las garantías prestada por el contratista por un importe total de 663.866,49 euros. Por último, se concede trámite de audiencia a la adjudicataria y a su avalista por plazo de diez días. Consta en el expediente, la aceptación de la notificación tanto por la entidad avalista como por la contratista, con fechas 14 y 21 de agosto de 2023, respectivamente.

La empresa RD POST COMUNICACIÓN CERTIFICADA, S.L. presenta escrito de alegaciones de 31 de agosto de 2023, oponiéndose a la resolución contractual al señalar que “*de las supuestas 14.103 irregularidades detectadas, sólo se adjuntan al acuerdo de inicio de expediente de resolución del contrato 9.318 ficheros en pdf, no sabemos por tanto por qué se alude a 14.103 irregularidades detectadas...*”.

La entidad alude a la involuntariedad de las deficiencias advertidas, al ser motivadas, por un lado, por la realización de una fase de pruebas en “*la migración de la aplicación RD E3 (este es el sistema que procesa todo el trabajo de la operativa del proceso de notificaciones de la compañía) desde un entorno de servidores locales a un entorno de servidores en la nube (Amazon Web Service – AWS) con el fin de tener una aplicación escalable y evolutiva principalmente*”, así como por la existencia de una incidencia técnica acaecida el 14 de julio de 2023.

El escrito también expone que el acuerdo de inicio de resolución del contrato vulnera el principio de proporcionalidad, porque se opta por la resolución del contrato sin justificar por qué no se opta por la imposición de penalidades, y alega también la nulidad del acuerdo de inicio de resolución contractual por haber sido dictado por órgano manifestamente incompetente y por prescindir absolutamente del procedimiento legalmente previsto.

Con fecha 27 de septiembre de 2023 la unidad promotora emite informe de contestación a las citadas alegaciones, señalando, en relación con la supuesta operación de evolución tecnológica a unos servidores en la nube, que *“esta circunstancia no consta en las actas de las reuniones de seguimiento del contrato, pero por la importancia de este proceso la empresa debería haber preavisado formalmente con antelación suficiente al responsable del contrato en IAM de esta operación para coordinar el alcance de los procesos de cambio que pretendían hacer...”*. De igual modo, el informe manifiesta que *“..., inexcusablemente debería haber informado en el mismo momento en que detecta unas supuestas incidencias técnicas en el proceso al ser algo tan relevante: la información asociada a la notificación podría carecer de validez en una gran cantidad de registros, con el consiguiente perjuicio para el Ayuntamiento de Madrid y para las personas afectadas cuyos derechos han podido ser conculcados... Al contrario, no sólo no se ponen en conocimiento de IAM esas incidencias, sino que es el propio responsable del contrato el que encuentra una anomalía que comunica al director de operaciones de la empresa mediante correo electrónico enviado el lunes 24 de julio, a las 14:44 horas...”*.

La unidad promotora considera que RD POST COMUNICACIÓN CERTIFICADA, S.L. está reconociendo una manipulación de los datos al introducir una fecha y hora ficticia respecto al primer intento de entrega, que no guarda relación alguna con la realidad, *“lo que claramente vulnera lo especificado para las notificaciones administrativas*

en el expediente de contratación, en el PPTP en su punto 3.2.1. sobre el procedimiento de entrega y vulnera las garantías de fehaciencia en la notificación que exige el procedimiento administrativo...”.

La Asesoría Jurídica del Ayuntamiento de Madrid emite informe el 27 de septiembre de 2023, en el que muestra su parecer favorable a la resolución contractual propuesta al entender que “*se produce un incumplimiento en el procedimiento de la notificación administrativa que es el objeto principal y esencial del servicio a prestar, puesto que de un lado no resulta posible acreditar la realización de los dos intentos de notificación requerido por la ley con las consecuencias que de ello puede derivarse tanto para la Administración como para los interesados en tales procedimientos, pero además es que según se afirma en el informe propuesta de incoación, tales irregularidades pueden implicar que no se han producido los dos intentos de notificación, lo que supone además una merma de derechos del interesado en el procedimiento administrativo cuando precisamente el objeto del contrato y las obligaciones impuestas al contratista se dirigen a garantizar no solo la posición de la Administración sino también los derechos de los interesados en el mismo. Incumplimiento cuya gravedad viene dada no solo por el número de notificaciones afectadas, 62% de la remesa que se utilizó como muestra para analizar la situación, sino también por lo sensible de la obligación a la que afecta la práctica de la notificación administrativa y la constancia de que se ha efectuado...”.*

Consta en el procedimiento que el 26 de septiembre de 2023 la Intervención Delegada en el IAM emitió una nota interior en la que precisaba que no era preceptivo su informe “*puesto que su adopción no lleva aparejada actos de ejecución presupuestaria*”.

Finalmente, consta en el expediente un borrador de propuesta de resolución, en el que se acuerda la resolución del contrato, la incautación de las garantías depositadas mediante aval bancario, así

como dar traslado de los hechos a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) al constituir un incumplimiento por parte del operador postal de las obligaciones que establece la normativa postal.

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 se ha hecho llegar a la Comisión Jurídica Asesora por el consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 18.3.b) del ROFCJA.

La contratista ha formulado su oposición y por ello, resulta preceptivo el dictamen de esta Comisión ex artículo 191.3 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/17).

SEGUNDA.- Por lo que se refiere al régimen jurídico aplicable, esta Comisión Jurídica Asesora viene distinguiendo entre la norma sustantiva que rige el asunto de fondo y la norma aplicable al procedimiento (en el mismo sentido, el Consejo de Estado, así su dictamen 167/2021, de 25 de marzo). En el presente caso, ambas coinciden, pues se trata de un contrato adjudicado con posterioridad a la entrada en vigor de la LCSP/17 que es la vigente al inicio del procedimiento de resolución contractual.

En relación con el procedimiento hay que tener en cuenta que, iniciado el día 10 de agosto de 2023, le resulta de aplicación lo previsto en la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid, que modifica la Ley 1/2001, de 29 de marzo, por la que se establece la duración máxima y el régimen de silencio administrativo de determinados procedimientos, que establece que los expedientes de resolución contractual que se rijan por la legislación sobre contratos públicos tienen un plazo máximo de tramitación de ocho meses, transcurridos los cuales, si se trata de expedientes iniciados de oficio caducarán y si lo hubieren sido a instancia de parte, se entenderán desestimados.

Por lo que se refiere al procedimiento de resolución contractual, habrá que estar, por tanto, en los artículos 191 y 212 de la LCSP/17. 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 artículo 109 RGLCAP, referido específicamente al “procedimiento para la resolución de los contratos”.

El artículo 191.1 de la LCSP/17 requiere que en el correspondiente expediente se dé audiencia al contratista. Además, debe tenerse en cuenta el artículo 109 del RGLCAP, que exige la audiencia al avalista o

asegurador “*si se propone la incautación de la garantía*”. Por otro lado, el apartado tercero artículo 191 dispone que sea 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.

Por lo que se refiere al ámbito de la Administración local, el artículo 114.3 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (en adelante, TRRL) aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, establece como necesarios los informes de la Secretaría y de la Intervención de la Corporación (cfr. artículo 114.3 del TRRL). En el caso del Ayuntamiento de Madrid, el informe del servicio jurídico a que se refiere el artículo 191.2 de la LCSP/17, es el de su Asesoría Jurídica, conforme a la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid.

De acuerdo con la normativa expuesta resulta que la competencia para resolver los contratos corresponde al órgano de contratación. En este caso el contrato fue adjudicado por el gerente de IAM, por lo que ese mismo órgano es también el órgano competente para la resolución, en el ejercicio de las atribuciones conferidas por el artículo 15 de los Estatutos de dicho organismo autónomo.

En cuanto al procedimiento, en nuestro caso se ha dado audiencia a la contratista, la cual se ha opuesto a la resolución del contrato por las causas ya expuestas. Dado que la garantía se constituyó mediante aval, se ha dado audiencia también a la entidad avalista.

Figura en el procedimiento el informe de la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento de Madrid, que se ha incorporado al expediente tras el trámite de audiencia lo que respeta la previsión del artículo 82.1 de la LPAC (“*la audiencia a los interesados será anterior a la solicitud del informe del órgano competente para el asesoramiento jurídico o a la solicitud del dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo*”).

equivalente de la Comunidad Autónoma, en el caso que éstos formaran parte del procedimiento”).

No aparece, en cambio, el informe de la Intervención General del Ayuntamiento de Madrid. Al respecto de dicha omisión habría de estarse a lo que señalábamos en nuestro dictamen 758/22, de 15 de diciembre, al indicar que «en este mismo sentido, en relación con la omisión del informe de la Intervención municipal en un expediente de resolución contractual el dictamen 341/15, de 8 de julio, del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, recogido en nuestro dictamen 312/21, de 29 de junio. En este último dictamen señalamos que «“contando el órgano competente con suficientes elementos de juicio, jurídicos y técnicos, respecto de la decisión a adoptar, la omisión del trámite constituye una mera irregularidad no invalidante, determinante de anulabilidad (artículo 48.2 LPAC)”, lo que es trasladable al caso que nos ocupa, sin perjuicio, de recordar al órgano competente, como también hicimos en el dictamen 312/21, la necesidad de que el informe de la Intervención municipal –que en este caso es el que falta en el expediente de interpretación contractual– se incorpore al procedimiento y se otorgue nueva audiencia a la empresa interesada, en la circunstancia poco probable de que recogiera nuevos elementos cuyo desconocimiento pudiera causarle indefensión».

En cuanto al plazo para resolver el procedimiento, cuyo incumplimiento determina la caducidad conforme a lo establecido en el artículo 212.8 de la LCSP/17, el criterio mantenido por esta Comisión ha resultado esencialmente modificado a partir de la Sentencia del Tribunal Constitucional 68/2021, de 18 de marzo, recaída a raíz de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Aragón, que ha procedido a declarar la inconstitucionalidad de algunos preceptos de la LCSP/17 y ha afectado señaladamente a esta cuestión. En concreto, el artículo 212.8, fue impugnado al considerar que vulneraba la doctrina constitucional sobre la legislación básica, puesto

que contendría una regulación de detalle o de procedimiento, que cercenaría la posibilidad de desarrollo legislativo por la Comunidad Autónoma de Aragón.

Como es sabido, la citada Sentencia 68/2021, al analizar la impugnación del artículo 212.8, considera (FJ 5º) que tal precepto recoge una norma de naturaleza auxiliar y procedimental que no puede ser considerada básica, por lo que el Tribunal Constitucional no anula el precepto en cuanto es de aplicación a los procedimientos de resolución de la Administración General del Estado, pero considera que infringe las competencias de las comunidades autónomas y por tanto no es de aplicación a estas, ni a las entidades locales.

Por ello, esta Comisión Jurídica Asesora ha venido considerando aplicable el plazo de tres meses previsto en el artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC).

No obstante lo anterior, la Ley 11/2022, ha establecido un plazo específico para el procedimiento de resolución contractual, pues su artículo 31, bajo la rúbrica, “*Modificación de la Ley 1/2001, de 29 de marzo, por la que se establece la duración máxima y el régimen de silencio administrativo de determinados procedimientos*”, establece que: «*La Ley 1/2001, de 29 de marzo, por la que se establece la duración máxima y el régimen de silencio administrativo de determinados procedimientos, queda modificada como sigue...*

Tres. Se introduce un nuevo epígrafe en el apartado 3 del Anexo, que será el apartado 3.9.con la siguiente redacción: “3.9. Expedientes de resolución contractual que se ríjan por la legislación sobre contratos públicos. Ocho meses. Caducidad (iniciados de oficio). Desestimatorio (iniciados a instancia del contratista)”».

Dicha previsión resulta de aplicación a los procedimientos iniciados tras su entrada en vigor, por lo que –como hemos avanzado anteriormente- al presente procedimiento le resulta de aplicación el plazo de ocho meses conforme a lo anteriormente expresado.

En consecuencia, iniciado el procedimiento el 10 de agosto de 2023, no ha incurrido en caducidad a fecha de emisión del presente dictamen, aunque el ayuntamiento no ha hecho uso de la facultad de suspensión prevista en el artículo 22.1 d) de la LPAC, conforme al cual, el plazo máximo legal para resolver y notificar un procedimiento podrá suspenderse, entre otras circunstancias, en la siguiente: “... *Cuando se soliciten informes 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*”.

TERCERA.- Como es sabido, la resolución de los contratos es una de las prerrogativas de las que dispone la Administración en la fase de ejecución de los contratos administrativos, ligada a su obligación de velar por la satisfacción del interés público que motivó la celebración del contrato. Por ello la Administración puede, al igual que recoge el artículo 1124 del Código Civil, optar por exigir el cumplimiento del contrato (por ejemplo, mediante la imposición de penalidades) o bien proceder a su resolución, posibilidad por la que deberá optar tan solo en casos de incumplimientos graves, como ya declaró el Tribunal Supremo en las sentencias de 16 de mayo de 1997 (recurso 12.105/1991) y 29 de mayo de 2000 (recurso 5639/1994). Esa opción depende de la Administración que, con ella, ha de buscar que el incumplimiento contractual origine el menor daño posible al interés público –sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 25 de septiembre de 2003 (recurso

1892/1995)-. En relación con la resolución del contrato, la Sentencia de 8 de marzo de 2018 (recurso 921/2015) el Tribunal Superior de Justicia de Madrid recuerda la doctrina fijada en la sentencia del Tribunal Supremo de 24 de junio de 2004 en cuanto a que: “*(...) la resolución implica una extinción anticipada de un contrato perfeccionado, que constituye un modo anormal de terminación de la relación contractual por la concurrencia de alguna circunstancia en la vida del contrato que impide o hace inconveniente su prosecución hasta su extinción normal. De acuerdo con dicha naturaleza el incumplimiento que justifica la resolución ha de ser sustancial, no basta con cualquier apartamiento de las obligaciones asumidas en el contrato, sino que ha de afectar a la obligación esencial de una de las partes en el caso de obligaciones bilaterales o recíprocas. Esto es, de acuerdo con la jurisprudencia, tanto de la Sala Tercera como de la Primera del Tribunal Supremo, ha de tratarse de incumplimiento básico, grave, de la obligación, en el sentido de que no se realiza la conducta en qué consiste la prestación, quedando frustrado el fin objetivo del contrato o haciendo imposible la realización de la prestación por parte del contratista. O, dicho en otros términos, también en este ámbito de la resolución contractual ha de observarse el principio de proporcionalidad que exige para resolver el que el incumplimiento afecte a la esencia de lo pactado, no bastando aducir la no realización de prestaciones, que no impidan por su entidad alcanzar el fin del contrato*”.

En el caso que nos ocupa, la resolución se basa en el supuesto incumplimiento por parte de la contratista de sus obligaciones en cuanto a la práctica en forma legal de las notificaciones objeto de la prestación pues, como advierten los informes técnicos incorporados al expediente, en relación con muchas de tales notificaciones “*figuran dos intentos de entrega cuando no se han efectuado dos visitas, con evidente distorsión de la realidad y con un incumplimiento de lo dispuesto en la normativa vigente...*”.

Sin embargo, cabe señalar, en orden a su eventual resolución, que el presente contrato se formalizó el 14 de enero de 2021, con una vigencia inicial desde el 15 de enero de 2021 hasta el 14 de enero de 2022 (12 meses), y con la posibilidad de prórroga hasta un máximo de 24 meses. Posteriormente, se han formalizado cuatro prórrogas, la primera el 30 de diciembre de 2021, con una vigencia desde 15 de enero de 2022 hasta el 14 de julio de 2022; la segunda el 7 de julio de 2022, con una vigencia desde 15 de julio de 2022 al 31 de octubre de 2022; la tercera el 27 de octubre de 2022, con una vigencia desde el 1 de noviembre de 2022 al 31 de marzo de 2023 y, por último, una cuarta prórroga, suscrita el 30 de marzo de 2023, con una vigencia desde el 1 de abril al 30 de septiembre de 2023.

Así pues, a la vista de dicha circunstancia, nos encontramos con que el contrato que nos ocupa quedó extinguido el 30 de septiembre de 2023 por cumplimiento del plazo contractual, por lo que tal y como estableció el Consejo Consultivo de la Comunidad en sus dictámenes 514/11, de 21 de septiembre; 400/14, de 24 de septiembre y 328/15, de 17 de junio, entre otros, y esta Comisión Jurídica Asesora en sus dictámenes 486/19, de 21 de noviembre y 367/21, de 27 de julio, tratándose de un contrato extinguido, su resolución ya no es posible. No obstante lo anterior, nada impide la liquidación del contrato extinguido, en la que se puede tener en cuenta lo apuntado en los informes que obran en el expediente en relación con los eventuales incumplimientos de la entidad adjudicataria.

Por tanto, al no ser ya posible la resolución del contrato, los incumplimientos en que haya incurrido la contratista en la ejecución del mismo podrán reclamarse al tiempo de efectuar la liquidación del contrato (v. gr. dictamen 294/17, de 13 de julio).

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

CONCLUSIÓN

El contrato cuya resolución se pretende está extinguido por el transcurso de su plazo de duración, por lo que no procede la resolución contractual, sin perjuicio de lo dispuesto en la consideración jurídica tercera.

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 24 de octubre de 2023

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 575/23

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid