

Dictamen n.º: **465/25**
Consulta: **Consejero de Vivienda, Transportes e
Infraestructuras**
Asunto: **Contratación Pública**
Aprobación: **24.09.25**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 24 de septiembre de 2025, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, 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 “Obras de finalización de la remodelación del enlace de la Carretera M-607 con la carretera M-616 (Madrid)”, A/OBR-001493/2021, suscrito con la empresa INFRAESTRUCTURAS CONELSAN, S.A..

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 24 de julio de 2025 tuvo entrada en este órgano consultivo una solicitud de dictamen, relativa al expediente sobre la resolución del contrato de obras denominado “Obras de finalización de la remodelación del enlace de la Carretera M-607 con la carretera M-616 (Madrid)”, A/OBR-001493/2021, suscrito con la empresa INFRAESTRUCTURAS CONELSAN, S.A..

A dicho expediente se le asignó el número 423/25, 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 de la Comunidad de Madrid (en adelante, ROFCJA), aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno.

Con fecha 27 de agosto de 2025 se solicitó el complemento del expediente administrativo con suspensión del plazo para emitir dictamen, de conformidad con el artículo 19.2 del ROFCJA. Con fecha 11 de septiembre de 2025 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora la documentación solicitada, reanudándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen.

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. M^a del Pilar Rubio Pérez de Acevedo, 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 24 de septiembre de 2025.

SEGUNDO.- Del examen de la documentación remitida resultan los siguientes antecedentes:

1.- El día 11 de febrero de 2021, el entonces consejero de Transportes, Movilidad e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid acordó el inicio y ordenó la tramitación del expediente de contratación denominado “Obras de finalización de la remodelación del enlace de la Carretera M-607 con la carretera M-616 (Madrid)”, promovido por la Dirección General de Carreteras con un presupuesto base de licitación de 2.115.424,68 euros (Documento 1 del expediente).

Redactados el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) y el Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT), el Gobierno de la Comunidad de Madrid autorizó la celebración del contrato de “Obras de finalización de la remodelación del enlace de la Carretera M-607

con la carretera M-616 (Madrid)” mediante acuerdo de fecha 18 de mayo de 2021.

La cláusula 1.24 del PCAP no contemplaba la revisión de precios, *“por no ser su de duración superior a dos años conforme a lo establecido en el artículo 103.2 de la LCSP”*.

2.- Por Orden de fecha 1 de diciembre de 2021, se adjudicó el contrato de referencia a la empresa INFRAESTRUCTURAS CONELSAN, S.A. con CIF: A83490003, por un importe de 1.682.819,60 euros IVA incluido (documento 5).

3.- El contrato fue formalizado el día 2 de febrero de 2022 con plazo de ejecución de 10 meses y con un precio de 1.682.819,60 euros, IVA incluido, previa constitución de la garantía definitiva por importe de 69.538 euros, en la Tesorería de la Comunidad de Madrid que se acredita con número de resguardo de seguro de caución número 202155005030K de fecha 7 de octubre de 2021.

4.- Con fecha 2 de marzo de 2022, se firmó el Acta de comprobación del replanteo (documento 7), no autorizándose el inicio de las obras por no haberse producido la aprobación del Plan de Seguridad y Salud para la obra objeto del contrato ni, por tanto, haberse dado cumplimiento a las obligaciones preceptivas antes del inicio de los trabajos.

5.- Por escrito de fecha 8 de marzo de 2022, la empresa contratista solicitó la actualización o revisión de los precios del contrato (documento 16).

6.- Mediante Orden de 12 de abril de 2022, del consejero de Transportes e Infraestructuras, se ordenó el inicio de las obras, *“al*

haberse superado las causas que impidieron la iniciación de las obras” (documento 8).

La Orden fue notificada a la contratista el día 19 de abril de 2022 por lo que la obra tendría que haberse iniciado el día 20 de abril (documento 9).

7.- El día 21 de junio de 2022, la Subdirección General de Planificación, Proyectos y Construcción informa en relación con la solicitud de resolución de contrato formulada el 18 de mayo de 2022 por la empresa contratista (documento 19), bien por mutuo acuerdo, bien por la causa prevista en el apartado g) del artículo 211 de la LCSP/17. El informe considera que no procede la aplicación de ninguna de las causas de resolución alegadas porque no existe imposibilidad técnica para ejecutar la obra y porque no es posible aplicar la resolución del mutuo acuerdo porque *“puede concurrir causa imputable a la contratista en tanto en cuanto el inicio de la obra se produjo el 20 de abril de 2022 y, no existiendo impedimento técnico, no se ha llevado a cabo hasta la fecha ningún trabajo, lo cual es susceptible de constituir una demora en el cumplimiento de plazos por parte del contratista (causa recogida en el artículo 211 d)”*. (documento 11).

8.- Con fecha 15 de julio de 2022, la Subdirección General de Planificación, Proyectos y Construcción informa (Documento 18) que, de conformidad con la LCSP/17, no procede la revisión de precios del contrato; que tras la entrada en vigor del Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo, de medidas para la mejora de la sostenibilidad del transporte de mercancías por carretera y del funcionamiento de la cadena logística, y por el que se transpone la Directiva (UE) 2020/1057, de 15 de julio de 2020, por la que se fijan normas específicas con respecto a la Directiva 96/71/CE y la Directiva 2014/67/UE para el desplazamiento de los conductores en el sector

del transporte por carretera, y de medidas excepcionales en materia de revisión de precios en los contratos públicos de obras (en adelante, Real Decreto-Ley 3/2022), *“el contrato referido en el asunto pasa a estar incluido entre los casos susceptibles de revisión excepcional de precios”* y que *“no se considera que actualmente CONELSAN haya solicitado la revisión excepcional de precios al amparo del RDL 3/2022 y según el procedimiento descrito en dicho texto”*.

9.- El día 15 de noviembre de 2022, la Subdirección General de Planificación, Proyectos y Construcción emite nuevo informe sobre la solicitud de resolución del contrato formulada por la contratista el 18 de mayo de 2022 (documento 12 del expediente anterior).

10. Con fecha 9 de enero de 2023, la empresa contratista presenta escrito de alegaciones en relación con el informe que deniega su solicitud de resolución del contrato. En el mismo, manifiesta que *“la respuesta negativa de la Comunidad de Madrid nos ha llegado el 22/12/2022, esto es 7 meses y 4 días después, cuando la orden de inicio de los trabajos tiene fecha de 12/04/2022, con lo cual al plazo de ejecución de la obra de 10 meses apenas le quedan menos de 2 meses para su cumplimiento, lo que a esta parte le causa una gravísima indefensión”*; se ratifica en su escrito de 18 de mayo de 2022 y solicita determinados informes emitidos por la Administración así como la resolución del contrato por la causa del artículo 211 c) y/o g) LCSP/2017 y, *“subsidiariamente para el caso de que no se tuviera en cuenta dicha resolución del contrato se:*

a) Aprobará la revisión de precios solicitada.

b) Procediera a la modificación del proyecto conforme al cuerpo de nuestro escrito para que por parte de INFRAESTRUCTURAS CONELSAN, S.A. se proceda a la ejecución de las obras.

c) Pagara el exceso de mediciones detectado como así se ha reconocido.

d) Aumentar el plazo de ejecución de las obras durante todo el tiempo que haya transcurrido hasta la aprobación del modificado del proyecto”.

11.- Con fecha 17 de febrero de 2023, la letrada-jefe adjunta en la Consejería de Transportes e Infraestructuras informa favorablemente el proyecto de orden *«de denegación de la de resolución del contrato de obras denominado “Obras de finalización de la remodelación del enlace de la carretera M-607 con la carretera M-616 (Madrid)”».*

12.-Mediante Orden del consejero de Transportes e Infraestructuras de fecha 29 de marzo de 2023 se deniega la solicitud de resolución del contrato formulada por el contratista (documento 22).

Con fecha 28 de abril de 2023, el contratista interpone recurso de reposición contra la Orden de 29 de marzo de 2023 citada, en los mismos términos que en su escrito de alegaciones de 9 de enero de 2023 (documento contenido en el complemento de expediente).

Por Orden del consejero de Transportes e Infraestructuras de 21 de agosto de 2023 se desestima el recurso de reposición (documento contenido en el complemento de expediente).

Mediante oficio de 10 de septiembre de 2025, el técnico de apoyo del Área de Contratación Administrativa de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras manifiesta que ha constatado con el Área de Recursos que la empresa contratista no ha formulado recurso ante la jurisdicción contenciosa-administrativa.

13.- Por otra parte, según resulta del expediente, con fecha 20 de diciembre de 2022 (documento 23), el subdirector general de Planificación, Proyectos y Construcción de la Dirección General de Carreteras emitió propuesta de inicio de procedimiento de resolución de contrato por la causa establecida en el artículo 211 d) 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 (LCSP/17).

De acuerdo con el anterior informe, con fecha 17 de julio de 2023 se dictó orden de inicio del expediente de resolución del contrato (documento 24). Sin embargo, el día 16 de abril de 2024 se declaró la caducidad del expediente y el archivo de las actuaciones.

14.- Con fecha 29 de abril de 2024, la Dirección General de Carreteras emitió propuesta de inicio de nuevo procedimiento de resolución de contrato por la causa establecida en el artículo 211 d) de la LCSP/17 (documento 29) que fue iniciado, tramitado y remitido a la Comisión Jurídica Asesora que emitió dictamen nº 42/2025, de 23 de enero en el que se concluyó que el procedimiento de resolución del contrato estaba caducado. Por Orden de 7 de febrero de 2025 se declaró la caducidad del mismo (documento 35).

TERCERO.- En relación con el presente dictamen, el 12 de febrero de 2025, la Dirección General de Carreteras emitió propuesta de inicio de nuevo procedimiento de resolución de contrato por la causa establecida en el artículo 211 d) de la LCSP/17 (documento 36) al entender que siendo *“el inicio de las obras el 20 de abril de 2022, siendo el plazo total para la ejecución de las mismas de 10 meses y no habiéndose iniciado ninguna de las actividades del plan de trabajos, desde la Unidad Promotora se considera justificado proponer la resolución del contrato”*.

1.- A la vista del anterior escrito, el día 14 de febrero de 2025, el consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras acuerda iniciar el procedimiento de resolución del contrato por demora en el cumplimiento de los plazos por parte de la empresa contratista.

Con esa misma fecha, el técnico de apoyo del Área de Contratación Administrativa de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, emite informe en el que concluye que procedería:

«1-Resolver, el contrato de “Obras de finalización de la remodelación del enlace de la Carretera M-607 con la carretera M-616 (Madrid)”, suscrito con la empresa INFRAESTRUCTURAS CONELSAN, S.A. por demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista.

2-Retener la garantía definitiva por importe de 69.538 euros, depositada en la Tesorería de la Comunidad de Madrid con fecha 7 de octubre de 2021 con número de resguardo de seguro de caución número 202155005030K, hasta la determinación de los daños y perjuicios irrogados a la Administración contratante».

2.- Ese mismo día, desde el Área de Contratación se acuerda notificar al contratista (documento 39) y a la entidad aseguradora que emitió el seguro de caución presentado como garantía (documento 40), el inicio del procedimiento de resolución del contrato por causa imputable al contratista y el trámite de audiencia. Figuran en el expediente que sendas notificaciones fueron aceptadas el día 14 de febrero de 2025.

3.- El día 20 de febrero de 2025, la empresa contratista presenta escrito de alegaciones (documento 43) en el que se opone a la resolución del contrato por la causa invocada. Alega, en primer lugar,

la imposibilidad de iniciar un nuevo expediente de resolución, una vez acordada la caducidad del procedimiento anterior.

A continuación manifiesta que *“hace suyos todos los escritos y alegaciones ya presentados en el mismo expediente iniciado con la Orden de adjudicación de 01712/2021, escritos en los que esta parte se ratifica íntegramente a los efectos legales oportunos, entre otros de 28/04/2023, 09/01/2023 y 18/05/2024 y que por la duración del mismo conlleva la caducidad y archivo del expediente, y lo que debe procederse es a la devolución de la garantía definitiva por importe de 69.538 depositada en la Tesorería de la CAM a la empresa y el archivo definitivo del expediente”*.

El representante de la empresa contratista pone de manifiesto cómo solicitó el día 8 de marzo de 2022 la revisión de precios del contrato *“porque los precios de las materias primas habían sufrido un incremento desorbitado y totalmente imprevisible, lo que conlleva que deba corregirse el grave desequilibrio económico que ello ha generado a la empresa, reconociéndose al contratista su derecho a actualizar o revisar los precios del contrato”* y cómo dicha solicitud nunca fue contestada por la Comunidad de Madrid. Dice que se trata de una obra que fue licitada con precios de 2021, sin tener en cuenta el alza de los precios de las materias primas. Además, alegaba una diferencia en la medición, en relación con el proyecto lo que suponía también un incremento del coste agravado por el incremento de los precios, considerando alteradas sustancialmente las condiciones de ejecución del contrato. Sin embargo, no se le comunicó respuesta alguna hasta el día 22 de diciembre de 2022, siete meses y cuatro días después de su solicitud y cuando quedaban menos de dos meses para su cumplimiento.

El escrito de alegaciones también hace referencia al escrito presentado por la empresa contratista el día 9 de enero de 2023 que

contemplaba la posibilidad de un modificado técnico de la obra y su falta de respuesta por la Administración.

Además, pone de manifiesto que el expediente está incompleto, lo que le causa indefensión y que ha formulado recurso de reposición contra la orden de denegación de solicitud de resolución del contrato, por lo que concluye que procede la declaración de nulidad del nuevo expediente de resolución del contrato y que se acuerde la devolución de la garantía constituida.

4.- El día 26 de febrero de 2025 se solicita informe al Servicio Jurídico en la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras. El consejero ordena suspender el procedimiento de tramitación de la resolución del contrato desde el día 27 de febrero de 2025 hasta la fecha en que se reciba el correspondiente informe de la Abogacía de la Comunidad de Madrid. La suspensión fue notificada y aceptada por el contratista y la aseguradora al día siguiente. El informe se emitió y recibió el día 6 de marzo de 2025 por lo que se levantó la suspensión el 27 de marzo, circunstancia que se notificó y recepcionó por el contratista y la aseguradora el día 28 (documentos 44 a 47 y 49 a 51).

Como acabamos de señalar, el 6 de marzo de 2025 emite informe el Servicio Jurídico en la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, en el que se pronuncia sobre la posibilidad de iniciar un nuevo procedimiento de resolución en caso de caducidad del anterior e informa favorablemente el expediente de resolución propuesto, si bien advierte que dado el carácter eminentemente técnico de las alegaciones y justificaciones contenidas en todos los informes a los que alude el borrador de la resolución, *«debería recogerse en el presente borrador de Orden una mayor justificación de que el contratista no ha iniciado culpablemente ninguna de las actividades del plan de trabajos en el plazo establecido, precisando las*

fechas en las que se han ido desarrollando cada uno de los hechos que han llevado a dicho supuesto incumplimiento y la actuación del contratista en los mismos pues la única fundamentación que se contiene al efecto es la ya aludida de que “Habiendo producido el inicio de las obras el 20 de abril de 2022, siendo el plazo total para la ejecución de las mismas de 10 meses y no habiéndose iniciado ninguna de las actividades del plan de trabajos, desde la Unidad Promotora se considera justificado proponer la resolución del contrato”».

Asimismo, en este informe se considera que “debería darse respuesta expresa a la alegación décima del contratista relativa a que la empresa no se personó a la firma del acta de comprobación material de obras ejecutadas, previa a la resolución del contrato, hasta que no supiera en qué condiciones se firmaría la resolución del mismo, y si se iban a resolver sus alegaciones presentadas el 9 de enero de 2023 y si se iba a proceder a aprobar, entre otras cuestiones planteadas, el modificación de las obras para poder ejecutar las mismas”.

5.- Figura a continuación, en el expediente, como Documento 52, la respuesta fechada el día 6 de mayo de 2025, elaborada por la jefa de Área de Proyectos y Construcción a las consideraciones del informe de la Abogacía sobre el expediente de resolución del contrato que dice, en relación con la mayor justificación técnica exigida en relación con la demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista que “tanto la doctrina como la jurisprudencia indican que no se requiere interpelación o intimación previa por parte de la Administración para que el contratista cumplan con sus obligaciones en los plazos estipulados”.

Tras la cita de algunas sentencias y dictámenes del Consejo de Estado, el informe concluye:

“El 12 de abril de 2022 se autorizó el inicio de las obras con efectos del 20 de abril de 2022, momento en el que deberían haberse iniciado los trabajos, por lo que, acreditada la finalización del plazo de ejecución del contrato sin haberse realizado las prestaciones del contrato, procede incoar el procedimiento de resolución, por incumplimiento de las obligaciones por parte del contratista, pues ni la negativa a la solicitud de revisión de precios, ni la negativa a la solicitud de resolución del contrato formulada por el contratista, por la causa c) o g) del art. 211.1 de la LCSP, lo legitiman para el incumplimiento del objeto del contrato. Tampoco ha existido ningún impedimento por parte de la Administración para su inicio y completa ejecución.

Por lo tanto, la obligación del contratista era la de haber realizado los trabajos en los plazos fijados para su ejecución, para lo cual, no se requiere interpelación o intimación previa por parte de la Administración”.

Asimismo, da respuesta a la segunda cuestión formulada por el Servicio Jurídico.

6.- Tras la elaboración de un borrador de orden que no tiene fecha (Documentos 56) el expediente ha sido remitido a la Intervención General de la Comunidad de Madrid que, el 17 de julio de 2025, fiscaliza favorablemente la propuesta de orden, después de responder la unidad promotora a determinadas actuaciones interesadas (Documentos 53 a 55).

7.- Con fecha 21 de julio de 2025, el consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras ordena suspender el procedimiento de tramitación de la resolución del contrato desde el día 18 de julio de 2025 hasta la fecha en que se reciba el correspondiente dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

No figura, sin embargo, su comunicación a los interesados, como exige el artículo 22.1.d) de la LPAC.

8.- En este estado del procedimiento, el día 24 de julio de 2025 se formula solicitud de dictamen a esta Comisión Jurídica Asesora.

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 órgano competente para ello en virtud de lo dispuesto en el artículo 18.3.d) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (ROFCJA).

El contratista ha formulado su oposición de forma expresa a la causa invocada por la Administración y por ello, resulta preceptivo el dictamen de esta Comisión ex artículo 191.3 de la LCSP/17.

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

De esta forma, el artículo 212.1 de la LCSP/17 establece que: *“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 el 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.

El órgano de contratación es el órgano competente para aprobar la resolución propuesta, a tenor de lo previsto en el artículo 212 de la LCSP/17. En este caso, el órgano de contratación es el consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, según el artículo 41.i) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, y el Decreto 244/2023, de 4 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, en relación con el Decreto 38/2023, de 23 de junio, de la presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las consejerías de la Comunidad de Madrid y el Decreto 76/2023, de 5 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica la estructura orgánica básica de las consejerías de la Comunidad de Madrid.

En materia de procedimiento, la resolución de contratos administrativos exige atenerse a lo previsto en el artículo 190 LCSP/17, a cuyo tenor *“dentro de los límites y con sujeción a los requisitos y efectos señalados en la presente Ley, el órgano de contratación ostenta la prerrogativa de interpretar los contratos*

administrativos, (...) acordar su resolución y determinar los efectos de ésta”.

En particular, el artículo 191.1 de la LCSP/17 requiere que en el correspondiente expediente se dé audiencia al contratista. Asimismo, el artículo 109 del RGCAP exige la audiencia al avalista o asegurador *“si se propone la incautación de la garantía”*.

Figura en el expediente remitido que se dio traslado a la contratista y a la aseguradora del escrito de inicio del procedimiento en el que se les concedía plazo para alegaciones si bien, solo la contratista ha hecho uso de ese derecho.

Por otro lado, el apartado tercero del 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.

Continuando con el análisis del procedimiento, de acuerdo con lo previsto en el artículo 4.1.h) de la Ley 3/1999, de 30 marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, en relación con el artículo 191.2 de la LCSP/17, y los artículos 8.a).2 y 14 del Decreto 45/1997 de 20 de marzo, por el que se desarrolla el Régimen de Control Interno y Contable ejercido por la Intervención General de la Comunidad de Madrid, son necesarios el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid y la fiscalización de la Intervención.

Se observa que, tras la incorporación del informe de la Abogacía General, ha emitido nuevo informe la Subdirección de Planificación, Proyectos y Construcción en el que indica que se atiende a la consideración formulada en el Informe del Servicio Jurídico así como

un informe de la Subdirección General de Planificación, Proyectos y Construcción para dar respuesta a las actuaciones interesadas por la Intervención General.

Al respecto, cabe recordar que es doctrina reiterada de esta Comisión Jurídica Asesora (así el dictamen 367/24, de 20 de junio; 294/19, de 11 de julio; dictamen 155/18, de 5 de abril y el dictamen 516/16, de 17 de noviembre, entre otros muchos) que la audiencia a los interesados debe practicarse inmediatamente antes de dictar la propuesta de resolución sin que puedan incorporarse con posterioridad informes que introduzcan hechos nuevos, de manera que si los informes citados añaden hechos nuevos o argumentan cuestiones nuevas para la resolución, generan indefensión y lo procedente es la retroacción del procedimiento. Sin embargo, cuando los informes no introducen cuestiones o hechos nuevos, aunque se hayan emitido con posterioridad al trámite de audiencia, no generan indefensión y, en consecuencia, no procede la retroacción del procedimiento. Este era el criterio del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid que ha hecho suyo esta Comisión Jurídica Asesora en los citados dictámenes y que resulta corroborado por el artículo 82 de la LPAC, que solo admite como informes posteriores al trámite de audiencia, el informe del órgano competente para el asesoramiento jurídico y el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, en el caso de que formaran parte del procedimiento, en cuanto estos informes y dictámenes, en principio, se limitan al análisis de los aspectos jurídicos sin que puedan introducir hechos, cuestiones o valoraciones nuevas.

Por último, en relación con el procedimiento hemos hacer particular referencia al plazo de resolución de este, pues, en los procedimientos de resolución de contratos iniciados de oficio, el incumplimiento del plazo máximo de duración para resolver

determina la caducidad conforme a lo establecido en el artículo 212.8 de la LCSP/17.

Sobre la determinación de cuál sea el plazo de aplicación en el ámbito autonómico madrileño, el criterio inicialmente mantenido por esta Comisión, que aplicaba el artículo 212.8 LCSP/17 según el cual *“los expedientes de resolución contractual deberán ser instruidos y resueltos en el plazo máximo de ocho meses”*, 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.

La normativa de la Comunidad de Madrid en materia de contratación es muy escasa y no abordaba esa cuestión. No obstante, debe tenerse en cuenta en esta materia, la modificación realizada por 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 en 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.

No obstante, el rigor temporal que supone la necesidad de tramitar estos procedimientos en el plazo de ocho meses, puede verse atemperado por la suspensión del procedimiento para la solicitud de informes preceptivos y determinantes del contenido de la resolución, tal y como establece el artículo 22.1 d) de la LPAC, que en dicho sentido sigue la pauta ya establecida en el artículo 42.5.c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, al señalar que 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”*.

Concluido, por tanto, que el plazo máximo de resolución del procedimiento es de ocho meses, en el presente caso, iniciado el procedimiento de resolución el día 14 de febrero de 2025, dicho plazo expiraría el 14 de octubre de 2025, si bien ha de tenerse en cuenta que la consejería consultante ha hecho uso de esta facultad de

suspensión al solicitar el informe del Servicio Jurídico -que consta notificada al contratista y a la aseguradora- y al solicitar el informe a esta Comisión Jurídica Asesora si bien, ésta no figura notificada a los interesados.

TERCERA.- Conceptualmente, 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 la obligación de velar por la satisfacción del interés público, que motivó la celebración del contrato.

En coherencia con tal misión, al igual que recoge el artículo 1124 del Código Civil respecto de las obligaciones sinalagmáticas, la Administración puede optar por exigir el cumplimiento del contrato (por ejemplo, mediante la imposición de penalidades) o bien proceder a su resolución. Deberá optar por esta posibilidad tan sólo 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). En definitiva, la decisión corresponde a la Administración y con ella habrá 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).

Para la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de marzo de 2017 (recurso 1053/2016), la resolución requiere un incumplimiento grave, básico, en cuanto al no ejecutarse la conducta en qué consistía la prestación que conformaba el objeto contractual, quedaría frustrada su finalidad objetiva, sin que baste para justificarla el incumplimiento de simples obligaciones accesorias o complementarias. La sentencia concluye que, por tanto, la concurrencia de varios incumplimientos durante un extenso periodo de tiempo, pero que no afectan a la esencia de lo pactado, no permite

la resolución, sino que aconseja la adopción de medidas menos gravosas.

En su 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”*.

Expuestas las consideraciones generales sobre la resolución contractual, procede estudiar si concurre o no causa de resolución del presente contrato.

De conformidad con el artículo 211.2 de la LCSP/17, en los casos en que concurran diversas causas de resolución del contrato

con diferentes efectos en cuanto a las consecuencias económicas de la extinción, deberá atenderse a la que haya aparecido con prioridad en el tiempo.

En este sentido, hemos de señalar que por Orden de 12 de abril de 2022 se autorizó el inicio de las obras, notificada al contratista el día 19, con efectos del día 20 de abril de 2022.

El día 18 de mayo de 2022, el contratista solicita la resolución del contrato por mutuo acuerdo (artículo 211 c) LCSP/17) y/o por imposibilidad de ejecutar la prestación en los términos inicialmente pactados en los términos descritos en el artículo 211 g) LCSP/17.

La Orden de 29 de marzo de 2023 del consejero de Transportes e Infraestructuras denegó la solicitud de resolución del contrato formulada por el contratista al considerar que no procede reconocer la causa de resolución del artículo 211 g) porque no existe imposibilidad técnica de ejecutar la obra y no es necesario por tanto el estudio de una modificación de la obra y tampoco la del artículo 211 c) puesto que puede concurrir causa imputable a la contratista en tanto en cuanto el inicio de la obra se produjo el 20 de abril de 2022 y, no existiendo impedimento técnico, no se ha llevado a cabo hasta la fecha ningún trabajo, lo cual es susceptible de constituir una demora en el cumplimiento de plazos por parte del contratista. Además, se afirma que, desde el punto de vista de técnico, no se estima que existan razones de interés público que hagan innecesaria o inconveniente la permanencia del contrato, siendo pertinente añadir que se trata de lo contrario, pues no han desaparecido los motivos y necesidades que condujeron a la redacción del proyecto de construcción de la remodelación del enlace de la carretera M-607 con la M-616 y su posterior licitación, los cuales obedecían y obedecen al interés general.

Este aspecto se destaca en la cláusula 1.1 del PCAP que define el objeto del contrato:

«La ejecución de las obras que quedaron pendientes de realizar en las obras del contrato denominado “Proyecto modificado nº1 de remodelación del enlace de la carretera M-607 con la carretera M-616 (Madrid)”, debido a que este contrato, por diversas circunstancias, fue resuelto con fecha 22 de noviembre de 2019».

Frente a dicha Orden, el contratista interpuso recurso de reposición que fue desestimado, sin que conste que haya recurrido esta resolución ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Se considera pues, justificada la inaplicabilidad de las causas de resolución alegadas por la actora.

Procede analizar si existe el incumplimiento que se invoca por la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras para determinar la resolución del contrato por la causa prevista en el artículo 211.1 d) de la LCSP/17.

Con carácter general, el artículo 122.4 de la LCSP/17 establece que los contratos se ajustarán al contenido de los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares, cuyas cláusulas se consideran parte integrante de los mismos, advirtiendo el artículo 139.1 que las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a los pliegos y documentación que rigen la licitación y su presentación supone la aceptación incondicionada por el por el empresario del contenido de la totalidad de sus cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna.

Este carácter vinculante de los pliegos, que constituyen la ley de contrato, ha sido reconocido por la jurisprudencia. Asimismo, el

Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, en su Resolución 1457/2024, de 14 de noviembre, afirma:

«A este respecto debemos recordar el carácter preceptivo de los pliegos que, como se ha repetido hasta la saciedad por este Tribunal en numerosas resoluciones -por todas, la n° 693/2023 de 30 de mayo, gozan de la eficacia de lex contractus (...). El valor vinculante de los Pliegos, auténtica lex contractus, tiene eficacia jurídica no sólo para cualquier interesado en el procedimiento de licitación, con especial intensidad en las empresas licitadoras concurrentes, sino también para la Administración convocante.

Siguiendo el criterio fijado ya por este Tribunal, acorde con la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, el PCAP es la Ley que rige la contratación entre las partes y al pliego hay que estar, respetar y cumplir, sin que por ello se contravenga el principio de concurrencia ni el de igualdad (Resolución n° 47/2012, de 3 de febrero, Recurso n° 47/2012).

Asimismo, este Tribunal ha venido declarando en reiteradas ocasiones que el carácter preceptivo de los pliegos, es igualmente respecto de los pliegos de prescripciones técnicas o demás documentos contractuales de naturaleza similar, “en la medida en que en ellos se establecen las características y condiciones de la prestación objeto del contrato” (por todas, Resoluciones n° 535/2013, de 22 de noviembre, n° 548/2013, de 29 de noviembre, n° 490/2014, de 27 de junio, o n° 763/2014, de 15 de octubre). Citadas en la Resolución n° 344, de 7 de marzo».

Se observa que en la cláusula 24 en relación con la cláusula 1.17, ambas del PCAP del contrato objeto de resolución, se determina que el plazo de ejecución de la obra es de 10 meses.

Además, de acuerdo con la cláusula 24 del PCAP:

“Los plazos parciales que se fijen en la aprobación del programa de trabajo, con los efectos que en la aprobación se determinen, se entenderán integrantes del contrato a los efectos legales pertinentes.

El contratista está obligado a cumplir el contrato dentro del plazo total fijado para la realización del mismo, así como de los plazos parciales señalados para su ejecución sucesiva”.

En conexión con la anterior, la cláusula 25 del PCAP, relativa a las penalidades por incumplimiento de obligaciones contractuales prevé que, cuando el contratista, por causas imputables al mismo, hubiese incurrido en demora respecto al cumplimiento del plazo total o de los plazos parciales recogidos en el programa de trabajo aprobado, la Administración pueda optar atendidas las circunstancias del caso, por la resolución del contrato o por la imposición de penalidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 192 de la LCSP/17.

En el supuesto objeto de análisis, la Administración ha optado por la resolución del contrato por la causa prevista en el artículo 211.1 d) LCSP/17.

De la documentación obrante en el expediente queda acreditado de forma indubitada, que el contratista no solo se demoró en el cumplimiento de los plazos, sino que no llegó a iniciar la ejecución de la obra. Así consta en todas y cada una las certificaciones y sus correspondientes relaciones valoradas de las obras ejecutadas en los meses de abril de 2022 a febrero de 2023, de fechas 5 de mayo de 2022, 2 de junio de 2022, 7 de julio de 2022, 10 de agosto de 2022, 9 de septiembre de 2022, 3 de octubre de 2022, 2 de noviembre de 2022, 1 de diciembre de 2022, 9 de enero de 2023, 2 de febrero de

2023 y 3 de marzo de 2023 (Documento nº 11), emitidas por la Dirección General de Carreteras, en las que figura:

“LA DIRECTORA de las obras, D^a..., Ingeniera de Caminos, Canales y Puertos

CERTIFICA

1º Que el importe de las obras ejecutadas en el mes actual asciende a la cantidad de CERO EUROS CON CERO CÉNTIMOS

2º Que el importe que se acredita para abono al adjudicatario asciende a la cantidad de CERO EUROS CON CERO CÉNTIMOS”

Asimismo, en el Acta de Recepción de las obras previa a resolución del contrato, de fecha 1 de febrero de 2023, el importe objeto de recepción fue de 0,00 euros (documento nº 12).

En la propuesta de Orden remitida se recogen, además, todos los argumentos esgrimidos por las distintas áreas en las sucesivas fases del procedimiento de resolución.

CUARTA.- En cuanto a los efectos de la resolución, es de aplicación el artículo 213.3 LCSP/17, donde se establece que cuando la resolución del contrato sea por incumplimiento culpable del contratista, este debe indemnizar de los daños y perjuicios ocasionados, siendo efectiva la indemnización, en primer término, sobre la garantía. Por su parte, el apartado 4 del mismo precepto establece que, en todo caso, el acuerdo de resolución contendrá pronunciamiento expreso acerca de la procedencia o no de la pérdida, devolución o cancelación de la garantía que, en su caso, hubiese sido constituida.

Así pues, la incautación de la garantía opera de modo automático en aras a garantizar el pago del importe de los daños y perjuicios causados, como se señala en nuestro dictamen 580/20, de 22 de diciembre y en el dictamen 348/24, de 13 de junio, entre otros muchos, sin que resulte precisa la valoración previa de los daños, y en ese sentido, lo recoge la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de 30 de septiembre de 2019 (recurso 3556/2017).

En el presente expediente, se contempla la retención de la garantía definitiva constituida, ello sin perjuicio de la determinación, en su caso, en procedimiento contradictorio aparte, de los daños y perjuicios adicionales que se hayan podido derivar del incumplimiento del contrato que excedan del importe de la garantía incautada

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

CONCLUSIÓN

Procede la resolución del contrato denominado “Obras de finalización de la remodelación del enlace de la Carretera M-607 con la carretera M-616 (Madrid)”, A/OBR-001493/2021, suscrito con la empresa INFRAESTRUCTURAS CONELSAN, S.A., por la causa prevista en el artículo 211.1 d) de la LCSP/17, con los efectos previstos en la consideración de derecho cuarta 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 24 de septiembre de 2025

El Presidente en funciones de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 465/25

Excmo. Sr. Consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras

C/ Maudes,17 - 28003 Madrid