

Dictamen nº: **482/25**

Consulta: **Alcalde de Miraflores de la Sierra**

Asunto: **Contratación Pública**

Aprobación: **01.10.25**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión 1 de octubre de 2025, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Miraflores de la Sierra, 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 obras denominado “*EJECUCIÓN DE PISTAS DE PÁDEL CUBIERTAS (PIR 2022-2026)*”, suscrito con la mercantil “CONSTRUCCIONES UORCONF S.L.”, en adelante “la contratista”.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 6 de agosto de 2025, tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen preceptivo procedente del Ayuntamiento de Miraflores de la Sierra.

A dicho expediente se le asignó el número 454/25, 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, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Javier Espinal Manzanares, 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 señalado en el encabezamiento.

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

Mediante Acuerdo del Pleno municipal, de fecha 16 de octubre de 2024, se acordó iniciar el expediente para la contratación de referencia mediante procedimiento abierto simplificado.

Mediante Acuerdo plenario, de fecha 18 de noviembre de 2024, se acordó aprobar el expediente de contratación, mediante procedimiento abierto simplificado, para la adjudicación del contrato de referencia, convocando su licitación. En dicho Acuerdo, además, se aprobaron los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares y se ordenó publicar el anuncio de licitación en el perfil de contratante.

Tras la tramitación del expediente de contratación que consta en el expediente administrativo, por Acuerdo del Pleno, de fecha 30 de enero de 2025, se acordó adjudicar el contrato de obras de referencia a la mercantil contratista, por un importe de 867.614,35 euros (717.036,65 euros, más 150.577,70 euros correspondientes al 21% del IVA) de conformidad con la oferta presentada por la adjudicataria.

Con fecha 12 de febrero de 2025, se firma el correspondiente contrato de obras entre el alcalde de Miraflores de la Sierra y el representante de la mercantil contratista. Su cláusula tercera establecía en cuanto al plazo de ejecución que “*el plazo de ejecución de la obra es de doce (12) meses. El inicio del plazo de ejecución del contrato comenzará con el acta de comprobación del replanteo*”.

El 12 de marzo de 2025, se suscribe por la mercantil contratista, el alcalde de Miraflores de la Sierra, el director de la Obra, el director de la Ejecución de la Obra y el coordinador de Seguridad y Salud, el acta de replanteo e inicio de obra. Por lo que aquí interesa, señala la misma que “*3. El Constructor ha realizado el replanteo del perímetro de la edificación proyectada, el cual, una vez comprobado por el director de la Ejecución de la Obra y verificado por el director de Obra, resulta ajustado a las características del solar*”, así como que “*5. El Constructor declara estar en condiciones de iniciar los trabajos contratados, y ha realizado la Comunicación de Apertura del Centro de Trabajo. 6. La Dirección facultativa, de acuerdo con el promotor, autoriza el inmediato comienzo de los trabajos. 7.- A efectos de cómputo de plazo de ejecución, se considera por todas las partes el comienzo de las obras la fecha de 12 de MARZO DE 2025*”.

Fechado el 11 de abril de 2025, figura informe de la Dirección Facultativa de la obra, en el que, después de exponer los antecedentes fácticos que son de observar, se señala «*PRIMERO. - Que la empresa contratista no ha realizado la implantación de la obra, y no se ha destinado a personal permanente en dicha obra (recurso preventivo, ni trabajadores).*

SEGUNDO. - Que por parte de la DF se han realizado dos visitas semanales desde el comienzo de las obras, sin que se aprecia ningún trabajo, salvo la de vallado parcial en el interior de la parcela destinada a la edificación.

TERCERO. - Que las lluvias del mes de marzo y el cierre de vertederos durante dicho mes no impide la implantación efectiva de las obras de acuerdo al plan de seguridad o modificación, no se han realizado trabajos de desbroce en la misma parcela, ni se han destinado efectivos humanos, maquinaria ni medios auxiliares. No se ha colocado el cartel indicado en el pliego ni carteles de riesgo de obra en el vallado.

CUARTO. - Que a juicio de la DF, no existen motivos técnicos o de climatología para la falta de arranque efectivo de las obras, encontrándonos en una situación “de facto” de obra parada, sin vigilancia efectiva de la obra (ausencia de recurso preventivo), con el consiguiente riesgo de seguridad, ni medios humanos, materiales o maquinaria previstas en el proyecto, con una certificación en el mes de marzo de 0.-€

QUINTO. - Consideramos necesario que el AYUNTAMIENTO DE MIRAFLORES DE LA SIERRA, como propiedad y entidad adjudicataria, aperciba a la contrata de la resolución del contrato por incumplimiento de los plazos marcados en pliego y falta de comienzo de las obras según el plazo indicado desde la adjudicación, y proceda a la adjudicación de la siguiente empresa puntuada o actúe como crea más conveniente».

Con fecha 8 de mayo de 2025, la mercantil contratista registra escrito en el Ayuntamiento de Miraflores de la Sierra, en el que solicita que “ante la inviabilidad para la continuación de los trabajos iniciales de la obra por las inclemencias climatológicas sufridas y la ausencia de soluciones por parte de la dirección facultativa a las cuestiones técnicas solicitadas, por parte de esta contratista se solicita sea tenido en consideración estas alegaciones ante la imposibilidad de cumplir con la planificación inicial de obra por las razones expuestas y ajenas a nuestra mercantil”.

El 14 de mayo de 2025, la contratista registra nuevo escrito ante el Ayuntamiento de Miraflores de la Sierra. En dicho escrito, se interesa de esa administración municipal que proceda a “(i) requerir a la Dirección Facultativa que cumpla con sus obligaciones legales y, en consecuencia, redacte el correspondiente informe de valoración de las modificaciones necesarias para la ejecución del Proyecto, (ii) iniciar el correspondiente expediente de modificación del Proyecto de obras, a los efectos de reflejar los trabajos no previstos en el mismo y, en

consecuencia y toda vez que estos trabajos son necesarios para el inicio de la obra, (iii) se emitan las certificaciones correspondientes con inclusión de los trabajos de vallado ya ejecutados en el mes de marzo; y (iv) acordar la suspensión/paralización de las obras entretanto se tramita la modificación del Proyecto de obra, toda vez que las modificaciones son necesarias para la continuación de las obras”.

El 15 de mayo de 2025, la contratista vuelve a registrar escrito ante el ayuntamiento, adjuntando valoración sobre las partidas adicionales.

TERCERO.- Llegamos así al expediente de resolución contractual que nos ocupa.

Por informe de la Dirección Facultativa, de 22 de mayo de 2025, registrado ante el ayuntamiento actuante con igual fecha, “*se deja constancia documentada de los reiterados incumplimientos del contratista, de la inexistencia de causa justificada para la inactividad y de la inviabilidad técnica y contractual de cumplir el plazo restante del contrato*”. En dicho informe, después de una completa exposición sobre la situación de ejecución del contrato y la posición de la contratista, se concluye que “• *El contratista ha incumplido de forma objetiva su obligación de iniciar las obras dentro del plazo legal y conforme al contrato.*

- *No existe causa suficiente, ni formalmente alegada conforme a derecho, que justifique su inactividad prolongada.*
- *Las manifestaciones extemporáneas e infundadas vertidas por la empresa adjudicataria carecen de toda base fáctica y jurídica, y constituyen una estrategia dilatoria inadmisible en el marco de la contratación pública.*

- *La Dirección Facultativa y el Ayuntamiento han actuado con diligencia, transparencia y voluntad de colaboración.*
- *Se constata una vulneración grave y continuada del contrato por parte de la empresa adjudicataria, susceptible de motivar la aplicación del régimen de resolución previsto en los artículos 211 y siguientes de la LCSP, así como la posible incautación de garantía, sin perjuicio de las eventuales responsabilidades en que pudiera incurrir la empresa por daños al interés público”.*

Figura en el expediente un informe de la Secretaría municipal, sin firmar, en el que se entiende procedente la resolución del contrato, señalando al respecto «*el procedimiento resolutorio que analizamos se incoa con base en las causas de resolución a que se refiere el artículo 211.1, letras d) y f), de la LCSP, esto es, la “demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista” y el “incumplimiento de la obligación principal del contrato”, respectivamente.*

Respecto al primer motivo de resolución invocado, esto es, la “demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista”, ha de ponerse en conexión con lo establecido en el artículo 193, apartados 3 y 5, LCSP, que, si bien no tiene carácter básico, resulta aquí de aplicación en defecto de normativa autonómica propia. Como señala el Dictamen Núm. 72/2019, del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, la mora del contratista engloba tres submotivos resolutorios distintos: el incumplimiento del plazo total, el incumplimiento de los plazos parciales cuando este supuesto se haya contemplado en los pliegos y la imposibilidad de cumplimiento del plazo total razonablemente inferida del incumplimiento de los plazos parciales.

Respecto a este último supuesto, la jurisprudencia anterior a la vigente LCSP viene incidiendo en la obligación del contratista de cumplir tanto el plazo final como los plazos parciales, llegando a considerarse que una racional presunción de incumplimiento del plazo final, deducido

de la conducta del contratista en el desarrollo de la obra, permite a la Administración optar por la resolución del contrato.

En el caso examinado, el acta de comprobación del replanteo se firmó el 12 de marzo de 2025 y, siendo el plazo de ejecución de las obras de doce meses, de conformidad con lo previsto en la Cláusula Séptima del PCAP (“El plazo de ejecución de la obra es de doce (12) meses. El inicio del plazo de ejecución del contrato comenzará con el acta de comprobación del replanteo. El contratista deberá realizar los trabajos con la mayor celeridad posible para satisfacer las prestaciones dentro del plazo contractual, salvo que, a juicio de la gestión facultativa, haya motivos para considerarlo inconveniente. No se admiten prórrogas.”), es cierto que el plazo total de ejecución no ha transcurrido en su totalidad a fecha del presente informe, pero sí resulta evidente que en esta fecha el contratista no ha iniciado la ejecución de la prestación contratada, puesto que ha transcurrido casi una cuarta parte del plazo de ejecución.

En definitiva, el claro rechazo de la mercantil a iniciar los trabajos en las condiciones acordadas transcurridos casi tres meses desde la firma del replanteo presenta la suficiente entidad como para ocasionar un incumplimiento asimilable al del plazo total de la obra. Y, en todo caso, la falta de actividad de la mercantil sin contar con la autorización expresa del órgano de contratación ni de la Dirección Facultativa, podría constituir un incumplimiento de la obligación principal del contrato a los efectos previstos en el artículo 211.1, letra f), de la LCSP.

Asimismo, es preciso advertir que, según consta en el expediente, tampoco se han puesto a disposición los medios personales ni materiales para la ejecución de las obras comprometidos en la oferta y necesarios para poder ejecutarlas en plazo, y que la empresa dispuso de tiempo suficiente para el estudio del proyecto desde la firma del contrato hasta la fecha del acta de replanteo.».

El Pleno municipal, en sesión de 29 de mayo de 2025, acuerda incoar procedimiento de resolución del contrato de obras de referencia, con previsión de incautación de garantía, al tiempo que dispone dar audiencia, por plazo de diez días, tanto a la mercantil contratista como al avalista. Dicho acuerdo consta notificado el 2 de junio de 2025, tanto a la mercantil contratista como a la entidad avalista.

Con fecha 30 de mayo de 2025, se registra por la mercantil contratista un escrito, en el que se reiteran las pretensiones hechas valer en su escrito previo de 14 de mayo.

El 11 de junio de 2025, se registran por la mercantil contratista alegaciones en el trámite de audiencia concedido. Viene a sostener en las mismas la inexistencia de un incumplimiento culpable por su parte. Indica al respecto que “*la demora en el cumplimiento de los plazos que se nos imputa carece de fundamento fáctico y jurídico, pues no es atribuible a la voluntad, negligencia o actuación pasiva del contratista, sino a circunstancias ajenas, objetivas y debidamente comunicadas al órgano de contratación y a la Dirección Facultativa.*

En este sentido, la empresa puso en conocimiento del Ayuntamiento y de la Dirección Facultativa desde el inicio del replanteo, la imposibilidad de avanzar en la ejecución material de los trabajos iniciales por la persistencia de condiciones meteorológicas adversas que impedían tanto el acceso de maquinaria pesada como el inicio de las partidas de excavación.

(...)Ya en fecha 14 de mayo de 2025, en escrito presentado a esta Administración, esta parte presentó un escrito detallado en el que no solo se advertía de las condiciones climatológicas extremas sufridas desde el mes de marzo, sino también de la necesidad de suspender la ejecución hasta que se resolvieran cuestiones técnicas fundamentales, así como aclaración y cuantificación de partidas del proyecto de obra no valoradas en el mismo y discrepancias con el presupuesto”.

Conforme a ello, se solicita que se declare la inexistencia de incumplimiento culpable del contratista y se acuerde el archivo del procedimiento de resolución.

El 30 de junio de 2025, la contratista vuelve a registrar un nuevo escrito ante el ayuntamiento actuante, en el que se pronuncia en términos análogos a sus escritos previos de 14 y 30 de mayo de 2025.

Fechada el 14 de julio de 2025, figura la oportuna propuesta de resolución municipal, en la que se propone desestimar las alegaciones presentadas por la empresa contratista y declarar la resolución del contrato administrativo de obras de referencia, por causa imputable al contratista, debido al incumplimiento de las obligaciones esenciales del contrato, al amparo de lo dispuesto en el artículo 211.1, letras d) y f), 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), incautando la garantía definitiva por importe de 35.851,83 euros.

Fechado igualmente el 14 de julio de 2025, figura informe de la Intervención municipal, en el que se indica que “*de acuerdo con el artículo 10 del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local “El órgano interventor recibirá el expediente original completo, una vez reunidos todos los justificantes y emitidos los informes preceptivos, y cuando esté en disposición de que se dicte acuerdo por el órgano competente”.*

Procediendo en este caso informe de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, y, estando pendiente la solicitud del mismo, se indica que el informe de intervención se emitirá una vez recabado el informe anterior y estando completo el expediente”.

Por escrito municipal de 24 de julio de 2025, se comunica a la contratista que se ha solicitado el dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 22.1.d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC). Consta notificada a la contratista con igual fecha.

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 (“*3. Cuando por Ley resulte preceptiva la emisión de dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, este será recabado:(...) c) Las solicitudes de dictamen de las Entidades Locales se efectuarán por los Alcaldes-Presidentes de las mismas, y se cursarán a través del Consejero competente en relaciones con la Administración Local.*”).

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

SEGUNDA.- Del expediente tramitado, resulta indubitada la aplicación al contrato de obras de referencia de la regulación contenida en 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*”.

En materia de procedimiento, la resolución de contratos administrativos exige atenerse a lo previsto en el artículo 190 de la 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*”.

El artículo 191.1 de la LCSP/17 requiere que en el correspondiente expediente se dé audiencia al contratista. Asimismo, el artículo 109.1.b) del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP), exige la audiencia al avalista o asegurador “*si se propone la incautación de la garantía*”.

Conforme a ello, en el presente expediente consta evacuado el trámite de audiencia a la contratista así como al avalista, en los términos que han quedado expuestos.

Por otro lado, el apartado tercero de este artículo 191 dispone que es preceptivo el informe del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva en los casos de interpretación, nulidad y resolución, cuando se formule oposición por parte del contratista.

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.

En este caso, se ha emitido informe por la Secretaría municipal, que, si bien es anterior a la iniciación formal del expediente de resolución, debiendo haberse emitido un informe de la Secretaría una vez incoado el mismo, lo cierto es que el referido informe jurídico se pronuncia sobre la resolución en términos jurídicos que son los posteriormente considerados en el expediente tramitado al efecto. Así las cosas, aun considerando esta irregularidad formal, ninguna virtualidad tendría disponer una retroacción de actuaciones.

Por el contrario, no consta que se haya emitido informe por la Intervención municipal, siendo de recordar por tanto lo que señalábamos en nuestro Dictamen 345/23, de 29 de junio, conforme al cual *«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».

De acuerdo con la normativa expuesta, resulta que la competencia para resolver los contratos corresponde al órgano de contratación. En este caso, según se indica en el informe de la Secretaría, corresponde al Pleno municipal.

Además, en relación con el procedimiento hemos de 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 procedural 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.

Como señalamos en el Dictamen 366/23, de 6 de julio, referido también a una entidad local, debe tenerse en cuenta en esta la 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.

En cualquier caso, 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*”.

Como se ha indicado anteriormente, en el presente caso, iniciado el procedimiento el día 29 de mayo de 2025, resulta claro que, a la fecha de emisión del presente dictamen, el procedimiento no ha caducado.

TERCERA.- Una vez analizado el procedimiento, debemos estudiar si concurre o no causa de resolución del contrato.

Ya hemos señalado que la resolución pretendida se funda en los epígrafes d) y f) artículo 211.1 de la LCSP/17 que contempla, respectivamente, como causas de resolución las referidas a “*la demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista*” y “*el incumplimiento de la obligación principal del contrato*”.

Como es sabido, en la contratación administrativa el plazo es un elemento relevante. Esta Comisión Jurídica Asesora ha señalado en sus dictámenes la importancia que tiene el plazo de ejecución en los contratos administrativos, que ha dado lugar a que el Tribunal Supremo los haya calificado como “*negocios jurídicos a plazo fijo*”, debido al interés público que revisten los plazos (así nuestro dictamen

310/17, entre otros). La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 14 de abril de 2016 (recurso 303/2015) señala en la misma línea que “*la realización de la obra en el plazo concedido es la principal obligación del contratista*”.

Muestra de la relevancia que tiene el plazo en la contratación administrativa es que el artículo 193.1 de la LCSP/17 establece que “*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*”; la constitución en mora del contratista no requiera intimación previa de la Administración (art. 193.3 de la LCSP/17).

En cuanto a la segunda de las causas, incumplimiento de la obligación principal contractual, en principio, cabe identificarla con la prestación que constituya su objeto. Con esta previsión, que carece de antecedentes en normas anteriores, la LCSP/17 resuelve, como manifestó el Consejo de Estado en su Dictamen 1116/2015, de 10 de marzo de 2016, al anteproyecto de ley, “*la dificultad interpretativa*” que planteaba la legislación anterior en los casos en los que los pliegos declaraban “*esenciales varias de las obligaciones accesorias imputables al contratista*”, pero omitían, sin embargo, esa “*calificación en lo que atañe al objeto mismo del contrato (la realización de la obra, la entrega del suministro o la prestación del servicio) por su obviedad*”.

Se ha de considerar que, como se ha indicado, el acta de replanteo se firmó el 12 de marzo de 2025, comenzando así el cómputo del plazo de 12 meses previsto en la cláusula tercera del contrato para la ejecución de la obra. Partiendo de ello, hemos de tener en cuenta lo señalado por la Dirección Facultativa de la obra en el mencionado informe de 22 de mayo de 2025, al indicar que, a dicha fecha, la empresa contratista “*no ha ejecutado ninguna unidad de obra real desde la fecha en que se autorizó el inicio, a excepción del vallado*

perimetral —único elemento implantado—, el cual ha sido objeto de una pretensión de certificación improcedente y sobredimensionada que ha sido rechazada formalmente por esta Dirección Facultativa”.

En este sentido, se pronuncia igualmente la propuesta de resolución, de 14 de julio de 2025, esto es casi dos meses después del informe de la Dirección Facultativa, al indicar que “*a fecha de la presente propuesta de resolución, no se ha firmado certificación de obra alguna por la empresa adjudicataria, cuando ya se deberían haber tramitado cuatro certificaciones ordinarias*”.

Sobre la incidencia que el retraso apuntado comporta sobre la ejecución en plazo de la obra que nos ocupa, la Dirección Facultativa, con base en los conocimientos técnicos que le son propios, señala, en su referido informe de 22 de mayo de 2025, que “*a la vista del retraso acumulado de más de dos meses desde la firma del acta de comprobación del replanteo, sin que se haya producido el inicio material de las obras, esta Dirección Facultativa considera que resulta técnica y materialmente inviable ejecutar los trabajos dentro del plazo restante de 10 meses, conforme al plazo total de ejecución establecido contractualmente de 12 meses*”. Señala al respecto el artículo 193.5 de la LCSP/17, que la Administración tendrá la facultad de resolución “*cuando la demora en el cumplimiento de aquellos haga presumir razonablemente la imposibilidad de cumplir el plazo total*”.

Así las cosas, cabe considerar que ciertamente se ha producido en la obra que nos ocupa un evidente retraso, al haberse procedido únicamente con el vallado de la obra, que implica como consecuencia la inviabilidad de concluir la obra dentro del plazo de 12 meses asumido por la mercantil contratista, por lo que serían de advertir las causas de resolución consideradas por el ayuntamiento actuante, de demora en el cumplimiento de los plazos con el consiguiente incumplimiento de la obligación de la contratista de acabar la obra

dentro del plazo contractualmente fijado para ello. Causas de resolución, que nos ocupan, respecto de las que como señala el Consejo de Estado en su dictamen nº 60/2025, de 6 de marzo, son “*la doble fundamentación jurídica de una misma realidad: la obligada ejecución de los contratos administrativos -en este caso un contrato de obra- en el plazo y condiciones previstos para ello*”.

Dos son las razones ofrecidas por la contratista en su descargo, de un lado, las condiciones meteorológicas adversas que han impedido el normal desarrollo de los trabajos y de otro, las deficiencias sustanciales del proyecto, no resultas oportunamente.

Al respecto de las condiciones meteorológicas adversas, concretadas en lluvias que se entienden excesivas, no parece a la luz de lo recogido en el expediente que puedan ser causa justificativa del retraso apreciado, por cuanto como señala la Dirección Facultativa en su informe de mayo de 2025, “*las condiciones meteorológicas (documento presentado por (...)) se refieren a lluvias que cesaron el 26 de marzo, fecha desde la cual han transcurrido semanas sin avance alguno*”.

Por otro lado, en cuanto a las pretendidas deficiencias sustanciales del proyecto, hemos de tener en cuenta que, como ya se ha expuesto, el 12 de marzo de 2025 se firmó por la contratista el acta de replanteo de la obra, en la que se señala que “*se dispone del proyecto de ejecución correspondiente a la licencia de obras*”, que “*el Constructor declara estar en condiciones de iniciar los trabajos contratados, y ha realizado la Comunicación de Apertura del Centro de Trabajo*” y por tanto, “*la Dirección facultativa, de acuerdo con el Promotor, autoriza el inmediato comienzo de los trabajos*”.

No consta que por la mercantil contratista se formulara objeción técnica alguna referido al proyecto o al inicio de las obras, lo que nos lleva a considerar lo señalado en la Sentencia de 8 de enero de 2020,

de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, al indicar que “*no puede obviarse que en el acta de comprobación de replanteo, firmada el 21/07/2.017, la contratista nada adujo con relación a supuestas incidencias técnicas determinantes de la imposibilidad de la obra, por lo que su Director Facultativo la consideró viable, comenzando a contar desde entonces el plazo de ejecución.*

(...)En definitiva, en una relación contractual pública sería no es de recibo que después de haber aceptado un proyecto de obra y obtener su adjudicación con el compromiso de ejecutarlo en un determinado plazo, la contratista plantee su inviabilidad sobre la base de supuestas deficiencias y errores técnicos del proyecto que ni siquiera puso de manifiesto en el acta de comprobación del replanteo, y las posteriores comunicaciones a la Dirección Facultativa de la obra manifestando la imposibilidad de iniciar los trabajos según lo proyectado carecen de virtualidad por cuanto que cualquier incidencia debió haberse expuesto en el acta de comprobación de replanteo, o en su caso cuando surgieran con ocasión del inicio y/o desarrollo de la ejecución de la obra, pero resulta que nada se ejecutó, sin que quepa pretender enmascarar la responsabilidad de la contratista atribuyéndosela a la Administración contratante por supuestos defectos técnicos del proyecto de la obra que además no han quedado acreditados objetiva y fehacientemente”.

En igual sentido, se pronuncia la Sentencia de 9 de enero de 2023, de dicha Sección Tercera, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, al señalar que «*ha quedado constancia que la parcela sobre la cual debía ejecutarse la obra presentaba un notorio desnivel, (...) pudo apreciar este hecho a simple vista en el acto del replanteo, y se ha de insistir que, como empresa constructora de larga trayectoria, tenía pleno y cabal conocimiento del proyecto a ejecutar, sin embargo no efectuó observación*

alguna en el acta de replanteo, y se destaca en el informe de la Administración y se constata por el Libro de Órdenes que desde el inicio de las obras estuvo planteando incidencias que por demás muchas se estimaban impropias de una empresa de dicha solvencia. Y de este aquietamiento en el levantamiento del Acta de replanteo se infiere que en todo caso el proyecto tenía el contenido mínimo exigido en la Ley, así el Art. 126 del RGLCAP “Los proyectos a que se refiere el artículo 124.2 de la Ley deberán contener, como requisitos mínimos, un documento que defina con precisión las obras y sus características técnicas y un presupuesto con expresión de los precios unitarios y descompuestos”.

En consecuencia, según lo señalado, procede la resolución del contrato de referencia.

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, le será incautada la garantía y este deberá indemnizar los daños y perjuicios ocasionados en lo que excedan del importe de la garantía incautada. 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 556/19, de 19 de diciembre o en el 580/20, de 22 de diciembre, 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, la propuesta formulada prevé la incautación de la garantía definitiva.

CONCLUSIÓN

Procede la resolución del contrato de obras denominado “*EJECUCIÓN DE PISTAS DE PÁDEL CUBIERTAS (PIR 2022-2026)*”, por incumplimiento del contrato imputable a la empresa contratista.

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 1 de octubre de 2025

El Presidente en funciones de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 482/25

Sr. Alcalde de Miraflores de la Sierra

Pza. de España, 1 – 28792 Miraflores de la Sierra