

Dictamen n.º: **214/26**  
Consulta: **Alcaldesa de San Sebastián de los Reyes**  
Asunto: **Contratación Pública**  
Aprobación: **22.04.26**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 22 de abril de 2026, emitido ante la consulta formulada por la alcaldesa de San Sebastián de los Reyes, cursada 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 sobre resolución del contrato de obras denominado “*Construcción de un complejo deportivo para la práctica de Rugby, (referencia CON 118/21)*”, suscrito con la empresa CONSTRUCCIONES URRUTIA, S.A., (en adelante, “*la contratista*”).

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 13 de marzo de 2026 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid nueva solicitud de dictamen preceptivo procedente del Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes, formulada por su alcaldesa, a través del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, relativa al expediente de resolución del contrato citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 158/26, 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. Francisco Javier Izquierdo Fabre, 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:

Con fecha 24 de enero de 2022, la Sección de Proyectos y Regeneración Urbana del Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes solicita la incoación de expediente para la contratación de las *“obras de construcción de un complejo deportivo para la práctica del rugby en San Sebastián de los Reyes”*. El 26 de enero de 2022 el concejal delegado de Contratación acuerda, en virtud del Decreto de delegación n.º 534/2017 de 9 de marzo, la incoación del correspondiente expediente de contratación.

Con fecha 1 de febrero de 2022, la Junta de Gobierno Local acuerda la aprobación del expediente de contratación y del pliego de cláusulas administrativas particulares del contrato, autorizando, asimismo, la apertura del procedimiento de adjudicación.

El 4 de mayo de 2022 la Mesa de contratación permanente del Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes propone adjudicar el contrato de referencia a la empresa Construcciones Urrutia, S.A., en el precio de 4.339.260,94 € y un IVA repercutido de 911.244,80 €.

Como consecuencia, y con fecha 31 de mayo de 2022, la Junta de Gobierno Local acuerda aprobar la propuesta en sus propios términos,

adjudicando el contrato de *“Obras de construcción de un complejo deportivo para la práctica de rugby de San Sebastián de los Reyes”*, a la contratista en el precio ya señalado. Para garantizar el cumplimiento del contrato, el 24 de mayo de 2022 el adjudicatario constituye una garantía definitiva por importe de 216.963,05 € en la Tesorería del ayuntamiento.

Con fecha 29 de junio de 2022, se procede a la firma del contrato, con una duración de 11 meses, según compromiso de la empresa y de acuerdo con lo que se consigna en el plan de obra del proyecto de obra redactado, plazo cuyo cómputo se inicia el día siguiente a la fecha del acta de comprobación del replanteo (el 28 de julio de 2022).

El 24 de mayo de 2023 el jefe del Servicio de Mantenimiento de Edificios y Regeneración Urbana emite informe señalando que, a fecha 30 de abril de 2023, el porcentaje de obra que se certifica es el 6,15%, frente a lo previsto en la planificación, que era el 56,34%. Se hace constar que la obra se encuentra prácticamente sin avances, con un retraso en los plazos de ejecución de más de 4 meses, que la contratista ha sido comprada por el grupo URBAS y que, en varias reuniones mantenidas con los representantes de este último, se ha informado de problemas de liquidez y de tesorería en vías de solución, habiéndose dado varias fechas de reanudación de la ejecución de la obra.

El informe se remite al estado de obra reflejado en las actas de las siguientes fechas:

- 10 de enero de 2023: *“...no se observa ningún avance desde la última reunión de obra. Debido a las lluvias, se han perdido las estacas de los replanteos (campos, viales, etc.) que ya estaban hechos, por lo que se está procediendo a rehacer dichos replanteos”*.

- 31 de enero de 2023: *“... Se han ejecutado esta semana trabajos de movimiento de tierras en la zona del edificio...”*.

- 7 de febrero de 2023: *“...no se observa avance de obra desde la anterior visita de obra. La producción en la obra se encuentra actualmente interrumpida, en principio temporalmente. No se han realizado suministros de materiales ni nuevas contrataciones...”*.

- 21 de febrero de 2023: *“... Personados los intervinientes de la obra señalados arriba, no se observa avance desde la anterior visita. La obra se encuentra cerrada y no hay actividad en la misma”*.

- 7 de marzo de 2023: *“...no se observa avance de obra desde la anterior visita de obra. La producción en la obra continúa interrumpida, en principio temporalmente. No se han realizado suministros de materiales ni nuevas contrataciones, si bien la constructora anuncia que los trabajos se retomarán en breve y que es inminente la firma del contrato con la subcontrata de la estructura de Steel Frame...”*.

- 21 de marzo de 2023: *“no se observa avance de obra desde la anterior visita de obra. La producción en la obra continúa interrumpida...”*.

El informe también indica que el 28 de abril de 2023, por exigencia del ayuntamiento, la contratista aportó una nueva planificación actualizada, que preveía como fecha de entrega de la obra el 29 de diciembre de 2023, es decir, aproximadamente 4 meses después de la fecha comprometida (28 de agosto de 2023). Se señala que, en las dos primeras semanas de mayo, hay que constatar ya un primer retraso respecto al último *planning* entregado, pues se pospone aproximadamente una semana en el inicio de la ejecución de la cimentación del edificio *“por lo que lejos de reanudar el ritmo sigue acumulando más retraso sobre el plazo de ejecución”*.

Se adjunta también informe de la dirección facultativa de la obra en el que se concluye que *“fijada de la manera más realista posible la fecha estimada de entrega de la obra, se prevé que ésta se produzca con entre 4 meses y 4 meses y medio de retraso respecto a la fecha comprometida....”*

*En el tiempo transcurrido desde la entrega de la última actualización de la planificación, no se observa que se hayan puesto los medios necesarios para cumplir con los hitos marcados por la misma”.*

Con fecha 17 de julio de 2023, la contratista presenta escrito de preaviso previo a la suspensión de las obras por la supuesta demora en el pago de la certificación número 5, de enero de 2023 y de las posteriores, “*estando próximo el transcurso de cuatro meses de demora en la realización de tal pago*”. Como consecuencia, el 21 de julio de 2023 emite informe el Servicio de Mantenimiento de Edificios y Regeneración Urbana del ayuntamiento, refiriendo, por un lado, en cuanto a la certificación n.º 5 lo siguiente:

*«Con fecha 13 de junio de 2023, la adjudicataria nos hace llegar vía mail un documento, solicitando la transmisión de los derechos de cobro correspondiente a la certificación n.º5, presentada el 5 de junio de 2023 a favor de VALDEMORO SECTOR CUATRO, S.L por el importe de 44.128,70 €. Se adjunta documento.*

*3. Se hace llegar esta información al departamento de Intervención, desde el cual se nos informa lo siguiente: tras la consulta con la empresa CONSTRUCCIONES URRUTIA se ha comprobado que quiere realizar una cesión de crédito para la empresa VALDEMORO SECTOR CUATRO, S.L. (ver documento de acuerdo de cesión) pero en la factura 2023-3134 (que se presentó antes de esta solicitud) no se menciona ningún dato de esta cesión (ver documentos adjuntos). Además, la cesión de crédito se hace no por el importe total de la factura presentada (45.260,62 €), sino por la cantidad de 44.128,70 €.*

*SICALWIN no permite endosos parciales, se ha solicitado a la empresa que presente dos facturas separadas y que incluya en la del endoso la información correspondiente a dicho endoso.*

*Esto implica que la factura 2023-3134, que ahora mismo está en el centro gestor pendiente de validación, sea rechazada a la espera de recibir las dos facturas comentadas anteriormente y así poder tramitarlas en función de la solicitud de endoso realizada.*

*A la vista de ello, con fecha 26/06/2023 se realiza el oficio de devolución de la factura informando a la empresa por escrito, tras haberlo hecho antes verbalmente desde intervención, de cómo proceder*

*4. Se reciben las facturas rectificativas correspondiente a la Certificación N°5:*

*“Registro con fecha 22/06/2023 de la factura 2023/3276 por un importe de 1.121,92, validada con fecha 07/07/2023, a favor de la adjudicataria.*

*- Registro con fecha 23/06/2023 de la factura 2023/3288 por un importe de 44.128,70 validada con fecha 07/07/2023, con cesión de cobro a favor de VALDEMORO SECTOR CUATRO, S.L.”.*

*Además, el informe señala que “b) Se adjuntan las siguientes actas de obra, dejando constancia de la paralización efectiva de los trabajos en obra desde el mes de enero;*

*Acta 17 de 10 de enero de 2023: No se observa avance de obra.*

*Acta 20 de 31 de enero de 2023: Continúan con movimiento de tierras.*

*Acta 21 de 7 de febrero de 2023: obra interrumpida.*

*Acta 22 de 31 de marzo de 2023: obra sigue interrumpida.*

*Acta 23 de 21 de marzo de 2023: obra sigue interrumpida.*

*Acta 24 de 11 de abril de 2023: no hay medios suficientes.*

*Acta 26 de 25 de abril de 2023: continúan con movimiento de tierras.*

*Acta 31 de 6 de junio de 2023: Producción interrumpida.*

*Acta 33 de 27 de junio de 2023: continúan con movimiento de tierras sin comenzar nuevas actuaciones.*

*c) El retraso de obra acumulado a día de la fecha es de más de 6 meses”.*

En consecuencia, y mediante Resolución del director de Contratación y Patrimonio de 25 de junio de 2023, con el visto bueno y la firma del concejal delegado de Desarrollo Urbano, Contratación y Compras, Medio Ambiente y Sostenibilidad y Patrimonio, del titular de la Asesoría Jurídica y del interventor municipal, se acuerda inadmitir el escrito de preaviso presentado por la contratista con la siguiente fundamentación: “...*la fecha de presentación de las facturas de la certificación n° 5 por parte de la mercantil Construcciones Urrutia S.A., se efectúa el día 22 y 23/06/2023 respectivamente (ambas facturas alcanzan el importe de 45.250,63) y son aprobadas a favor de la adjudicataria en fecha 07/07/2023, teniendo la Administración la obligación de abonar el precio dentro de los treinta días siguientes a la fecha de aprobación; siendo, por lo tanto, el dies ad quem para efectuar el pago el 07/08/2023; y es a partir de esta última fecha, de no haberse producido el pago, cuando se inicia el computo, o dies ad quo, del plazo de 4 meses para proceder a la suspensión del cumplimiento del contrato o el plazo de 6 meses para instar la resolución del mismo, conforme con el art. 198. 5 y 6 LCSP/2017”.*

El 20 de septiembre de 2023 la contratista presenta escrito, reprochando que las certificaciones de obras no fueron emitidas por la dirección facultativa ni por la Administración, sino por la propia entidad, viéndose obligada a solicitar, “*una y otra vez*”, la posterior aprobación y firma tanto de la citada dirección facultativa como del propio

ayuntamiento. Refiere la empresa que, en ocasiones, ha sido el propio ayuntamiento quien ha dilatado la firma de las certificaciones mensuales y ello impide la normal ejecución de las obras.

Con fecha 25 de septiembre de 2023, se recibe en el Servicio de Contratación informe de fecha 15 de septiembre de 2023 emitido por el director facultativo de la obra, en el que se indica la necesidad de adoptar las siguientes medidas de seguridad, a acometer de forma inmediata, para evitar la escorrentía libre de las aguas pluviales en la parcela y así dejar la obra en condiciones de seguridad, ante la paralización de la misma y la rescisión de contrato con la empresa constructora, y por tanto ante la previsión de un periodo indeterminado en que la obra estará parada. Tales medidas son:

*“1. Conectar el ramal previsto para unir el colector procedente del parking de Decathlon que atraviesa el encinar de la parcela colindante con la red general de recogida.*

*2. Revisar y limpiar con agua a presión los colectores existentes en la obra; revisar las conexiones entre los mismos y de estos con los pozos, y, en su caso, su reparación.*

*3. Realizar tres nuevos drenajes, mediante tres tramos de conducto drenante, ante la paralización de la obra, que suplan a los previstos en proyecto y que garanticen la recogida de pluviales y su conducción ante la red general.*

*4. Ejecutar la conexión de la red interior de parcela a la red separativa de pluviales en calle”.*

La valoración del coste económico de tales medidas asciende a 56.532,38 €. El presupuesto de la medida 1, referido al desvío previsto para evitar la interferencia con el campo proyectado, asciende a 30.087,79 € y se recoge en un informe independiente.

**TERCERO.-** Con fecha 3 de octubre de 2023, la Junta de Gobierno Local acuerda iniciar la tramitación del expediente de resolución, pues la contratista *“no cumple la ejecución de la obra en los términos requeridos para llevarla a cabo dentro del plazo acordado en el contrato, ni en los márgenes que permite la ley, sobrepasando en más de 6 meses la previsión para la realización de la obra. Considerando que el contrato contemplaba el compromiso de ejecución dentro de en un período de 11 meses, se supera con creces el tercio de dicho plazo, y ello habilita a la Administración a hacer ejercicio de una potestad como es la facultad de acordar la resolución del contrato”*. Se identifica, pues, como causa de resolución la tipificada en el artículo 211.1.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 (en adelante LCSP), referida a la demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista.

Iniciado el procedimiento de resolución, de conformidad con lo establecido en el artículo 109.1, epígrafes a) y b) del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, (en adelante RGLCAP), en el citado acuerdo de la Junta de Gobierno Local se concede trámite de audiencia a la contratista y, según determina el propio acuerdo, a *“la sociedad avalista del contratista denominada Fidelis Insurance Ireland DAC, y al agente que apoderó a la Agencia de Suscripción DUAL Ibérica para su tramitación”*, si bien consta en el expediente que la fianza se encuentra depositada en la Tesorería del ayuntamiento, como posteriormente analizaremos.

Por la contratista se formulan alegaciones, presentadas el 16 de octubre de 2023, en las que se opone a la resolución del contrato, pues *“es un hecho objetivo e indubitable, el de que la tramitación de las*

*certificaciones de obra ha sido de todo punto irregular y contraria a lo que estipula la legislación administrativa aplicable (LCSP y RGLCAP)”.*

Además, la empresa reitera el contenido de su escrito de 20 de septiembre de 2023 y refiere que “...se instó a esta contratista a la firma de acta de replanteo del 28 de julio de 2022, a pesar de no poder iniciarse las obras en esa fecha. De esta manera, el plazo de ejecución comenzó a computarse a pesar de que las obras no se pudieron iniciar hasta principios de septiembre”. La entidad reprocha también los “cambios de criterio con respecto a la ejecución de los trasplantes por parte de Medio Ambiente en 4 ocasiones. Primero se podía proceder a la tala de algunas unidades y finalmente se ordenó el trasplante de todas las unidades”. También alude a determinadas circunstancias objetivas que impiden el normal desarrollo de los trabajos, tales como:

*“...Aparición de un colector de hormigón bajo la traza del campo 1 no contemplado en el proyecto. Ello trajo la necesidad de hacer la limpieza del mismo para averiguar su punto de salida, levantamiento topográfico y comprobación de la afección al campo. Ello trajo consigo la consiguiente propuesta de precio contradictorio por parte de la dirección facultativa y consenso con la constructora lo que lógicamente, afectó al camino crítico de la obra.*

*- Constatación del pobre estado de los muros de contención de las pistas de tenis. Levantamiento 30 del alzado de los alzados y zapatas para verificación de problemas de descalce. Propuesta de solución por parte de la dirección facultativa aún pendiente...*

*- Muro parcela limítrofe al sur no definido en proyecto. Se manifestó la necesidad de afectar a parcela contigua protegida. Propuesta de solución de la dirección facultativa pendiente.*

*- Problema en el encaje del acceso oeste, principal del proyecto, entre marcaje de la topografía y la realidad existente. Esta cuestión quedó*

*pendiente durante 3 semanas de solución por parte de la topografía de la dirección facultativa.... Necesidad de generar un vertedero no contemplado en el proyecto en la zona este de la parcela de más de 23.000 m<sup>3</sup>.*

*- Presencia de un poste de telefónica en la traza del campo 1 con afección directa a la ejecución de los rellenos de dicho campo, no previsto en la afección de servicios del proyecto original. Esta circunstancia retrasó 2 semanas hasta obtención de respuesta por parte de Telefónica. Dicho poste pudo ser retirado pero su canalización siguió afectando a la normal ejecución de las instalaciones de acometida de obra en tanto en cuanto nadie pudo definir fehacientemente por donde discurrían...”.*

Por último, indica que *“procede aclarar que todas estas vicisitudes están convenientemente recogidas en las diversas actas de obra...”.*

Solicitado informe sobre las indicadas alegaciones a la dirección facultativa de la obra, se emite el 26 de octubre de 2023, señalando, en primer lugar, que la contratista *“desde el primer día de comienzo de obra no ha dotado a la misma de los medios tanto humanos como materiales acordados en la licitación. Siendo la profesionalidad y experiencia de las personas intervinientes en la obra, además, muy limitada a este respecto”.*

De igual modo, el informe explica que desde esa dirección facultativa *“se han revisado y aprobado o denegado, en tiempo y forma las certificaciones de la escasa construcción realizada. Se ha pretendido desde la constructora que se certifiquen trabajos incompletos o mal ejecutados, a lo cual no se ha accedido. El arquitecto técnico de la obra... ha elaborado las certificaciones de la obra, presentando la constructora certificaciones alternativas no concordantes con la realidad de la ejecución, que lógicamente no se han aceptado, ya que, de haberlo hecho, como dirección facultativa habríamos incurrido en mala praxis profesional y perjudicado al*

*promotor de las obras...”, de modo que, según se afirma, la contratista pretendía que se facturasen trabajos defectuosos, incompletos, etc.*

*El informe continúa refiriendo que “el contratista estaba obligado a comenzar las obras el 1 de julio de 2022 según su propio compromiso establecido en el sobre n°2 de la licitación. Las obras comenzaron a mediados de agosto, no habiéndose contratado aún para esa fecha al personal de las mismas, ni habiéndose habilitado los medios de seguridad y salud prescritos”.*

*En relación con las alegaciones concretas de la contratista, la dirección facultativa expone que “por indicaciones de Medio Ambiente del Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes, tras revisión del Plan de Arbolado, se decidió no trasplantar olmos y chopos al no poder sobrevivir con seguridad. Todo se decidió en apenas una semana, siendo más sencilla la tala que el trasplante, por lo que no se puede inferir que esto haya provocado ningún retraso”.*

*En cuanto a la “aparición de un colector de hormigón bajo la traza del campo 1 no contemplado en el proyecto”, se señala que “en todo caso, se aprobó un contradictorio por parte de esta dirección para eliminar el colector en noviembre de 2022 y ejecutar uno nuevo que no afectase a los campos de rugby, no habiendo la constructora ejecutado dicho trabajo hasta la fecha de rescisión”.*

*En cuanto al calificado por la contratista como “pobre estado de los muros de contención de las pistas de tenis”, la dirección facultativa indica que “los muros de contención de la pista de tenis estaban en buen estado, pero las actuaciones -no notificadas a la dirección facultativa- de la constructora en torno a los mismos, lo que incluye catas excesivas respecto a lo prescrito, descalzados los muros, un acopio de movimiento de tierras de gran volumen sobre el mismo -repetimos sin comunicación ninguna a la dirección facultativa.-, un relleno sobre las pistas por mala interpretación del proyecto del jefe de obra, y el apoyo de máquina retroexcavadora sobre*

*la plataforma superior -en una actuación sin sentido- causó el deterioro y caída de los muros”.*

*Por lo que concierne al “muro parcela limítrofe al sur no definido en proyecto... al problema en el encaje del acceso oeste, principal del proyecto, entre marcaje de la topografía y la realidad existente y a la necesidad de generar un vertedero no contemplado en el proyecto en la zona este de la parcela de más de 23.000 m<sup>3</sup>...” la dirección facultativa refiere que “la constructora buscaba el contradictorio de ejecutar un nuevo muro de hormigón armado que además no es necesario en ningún sentido para la ejecución del edificio. El muro está perfectamente definido en el proyecto de licitación. Se propuso otra solución consensuada con ayuntamiento para abaratar su coste y mejorar el impacto paisajístico del mismo en mayo de 2023. La solución se entregó varias veces al segundo jefe y al tercer jefe de obra. En cualquier caso, la constructora ha actuado con deslealtad al ejecutar solo el movimiento de tierras y no acometer la ejecución de las zapatas ni del muro de hormigón armado quedando riesgo de caída desde finca limítrofe y riesgo de desmoronamiento. Durante toda la obra se han buscado discrepancias en el tema topográfico cuando esta dirección facultativa ha comprobado que tanto nuestro levantamiento como el de la empresa son coincidentes”.*

*Por lo que respecta a la existencia de un poste de telefónica en la traza del campo 1, se señala que “el poste, muy deteriorado, apareció dentro de un bosquecillo denso de encinas. Con la intervención del ayuntamiento se resolvió su eliminación con la compañía de teléfonos en apenas 15 días. Afectaba a una franja muy pequeña del campo 1 de Rugby. En todo caso la gran superficie de actuación sobre la parcela hace que ningún imprevisto, y menos este, pueda considerarse como crítico y causante de retrasos significativos”.*

*Por último, el informe expone que “la cimentación del edificio estaba bien definida desde el primer momento, y aunque nosotros dijimos que*

*haríamos durante la ejecución algunas simplificaciones, en modo alguno eso impedía el inicio de la cimentación, que no llegó siquiera a arrancar, aduciendo la constructora excusas peregrinas fruto de la incapacidad de su absolutamente precario equipo técnico y las manifiestas dificultades económicas.... Se indica que Urrutia, tras meses de obra, nunca llegó a materializar sobre el papel su propuesta de modificación con planos, justificaciones ni presupuesto por parte de su oficina técnica, improvisando soluciones parciales en lugar de entregar una propuesta completa, definida y valorada que se pudiese estudiar en su conjunto y aprobarla si procediese”, de modo que la dirección facultativa concluye que “ha habido dejadez y dilaciones constantes en el cumplimiento de las órdenes dadas -y numerosos errores que fueron motivo de nuevas órdenes-, algunas relativas a la seguridad y salud de la obra, como cierre de la parcela y protección de caídas, donde la constructora ha actuado con mucha lentitud y sin provisión de medios”.*

Consta en el expediente el informe emitido el 23 de octubre de 2023 por la Tesorería del ayuntamiento, en el que se refleja que, a esa unidad, *“le han llegado 7 certificaciones de obra para proceder a su pago, las cuales todas han sido abonadas en su integridad. Si bien, desde el 6 de junio de 2023 no han cesado de llegar notificaciones de la Tesorería de la Seguridad Social de distintas provincias para el embargo de cualquier crédito o derecho que esta Administración tenga frente a la mencionada mercantil. Esto ha supuesto que a partir de dicha fecha todas las certificaciones presentadas a esta Tesorería para su pago, se hayan hecho a favor de la Tesorería de la Seguridad Social en riguroso orden de presentación”.*

Se adjunta un primer cuadro descriptivo de las certificaciones, importe y destinatario, por orden cronológico, así como un segundo cuadro relativo a los embargos que, a fecha del informe, han sido notificados al ayuntamiento frente a créditos y derechos de Construcciones Urrutia, S.A., entre el 6 de junio y el 2 de octubre de 2023.

Por último, se indica que *“existe una fianza depositada por importe de 216.963,05 € para responder del contrato CON 118/21”*.

Finalmente, obra en el expediente una propuesta de resolución acordada por la Junta de Gobierno Local, en su reunión de 21 de noviembre de 2023, en la que se propone *«PRIMERO.- ... La resolución culpable del contrato de “Obras de construcción de un complejo deportivo para la práctica de rugby en San Sebastián de los Reyes”*.

*SEGUNDO.- Acordar la adopción de medidas cautelares de aseguramiento descritas por el director facultativo de la obra.*

*TERCERO.- Someter la presente propuesta de resolución a dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, dada la oposición del contratista, previa a su resolución definitiva por el órgano de contratación».*

De igual modo, en el cuerpo del acuerdo se señala que *“cabe adelantar que, en caso de acordar la resolución culpable del presente contrato, se entendería procedente la incautación de la garantía constituida por importe de 216.963,05 €. En tanto en cuanto se resuelva el presente procedimiento de resolución culpable de contrato, no se adoptará ninguna medida referida a la devolución de la misma.*

*- De forma paralela al presente procedimiento de resolución culpable del contrato, se iniciará un procedimiento para la determinación del alcance de los daños y perjuicios ocasionados, con objeto de determinar si esos exceden del importe de la garantía incautada.*

*- Resulta procedente, además, acordar medidas cautelares para garantizar la seguridad de la zona y evitar la ruina de lo construido. Dichas medidas se recogen en los informes del director facultativo de la obra de fecha 15 de septiembre de 2023”.*

Remitido el expediente a esta Comisión Jurídica Asesora para la emisión del preceptivo dictamen, y estimándose incompleto el expediente administrativo, el día 4 de diciembre de 2023 la secretaria de la Comisión Jurídica Asesora solicita su complemento. Con fecha 12 de diciembre de 2023, tiene entrada en el registro de este órgano consultivo escrito de la alcaldesa de San Sebastián de los Reyes, en respuesta a dicha solicitud, adjuntando la documentación requerida.

Posteriormente, con fecha 18 de enero de 2024, se emite el Dictamen 19/24, conforme al cual, esta Comisión Jurídica Asesora estima necesaria la retroacción del procedimiento para que, por un lado, emita informe la Intervención municipal y, en su caso, la Asesoría Jurídica, si se estimara que concurre otra causa de resolución distinta de la demora en el plazo de ejecución; por otro lado, para que se conceda nuevo trámite de audiencia a la empresa contratista en el que se dé traslado de todos los informes emitidos con posterioridad al anterior trámite de audiencia y se dé también trámite de audiencia a la entidad avalista o aseguradora, si la fianza se constituyó mediante aval o seguro de caución. Finalmente, según el dictamen, deberá redactarse una nueva propuesta de resolución para su remisión, junto con el resto del expediente, a este órgano consultivo a fin de emitir un nuevo dictamen.

**CUARTO.-** Como consecuencia, y mediante oficio del órgano instructor de 2 de febrero de 2024, se hace constar lo siguiente:

*“En el marco del procedimiento de resolución anticipada del contrato de referencia, incoado con fecha 3 de octubre de 2023 por la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid emite dictamen con fecha 18 de enero de 2024. Dicho dictamen considera necesario retrotraer el procedimiento...”*

*Al respecto, cabe indicar que los informes tanto de Intervención como de la Asesoría Jurídica se encuentran incorporados al expediente*

*mediante la nota de conformidad que aquellos cargos emiten al informe propuesta elaborado por los instructores de este expediente -esto es, por el Servicio de Contratación-, a partir del cual el órgano de contratación suscribió su propuesta de resolución con fecha 21 de noviembre de 2023. Esta es una posibilidad contemplada en el art. 3.4 Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional...*

*Así, en el presente caso, el informe propuesta emitido por el Servicio de Contratación incorpora la nota de conformidad suscrita:*

*- Con fecha 13 de noviembre de 2023, por el Interventor municipal, y -  
Con fecha 14 de noviembre de 2023, por el jefe de la Asesoría  
Jurídica”.*

*Por otro lado, el órgano instructor refiere que en el expediente “consta notificación efectuada al avalista con fecha 5 de octubre de 2023, así como el registro del acceso al contenido con fecha 9 de octubre del mismo año por parte de la mercantil DUAL IBERICA RIESGOS PROFESIONALES SAU, a través de su representante...”.*

*Por último, el citado oficio indica que “en cumplimiento de lo indicado por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, se procede a retrotraer el procedimiento, de forma que se otorgue trámite de audiencia a la mercantil denominada CONSTRUCCIONES URRUTIA S.A., y al asegurador mediante seguro de caución ... Fidelis Insurance Ireland DAC, y al agente que apoderó a la Agencia de Suscripción DUAL Ibérica para su tramitación, por plazo de 10 días naturales. Al efecto de facilitar dicho trámite, se remitirá copia de informe emitido por la dirección facultativa de la obra con fecha 26 de octubre de 2023, con independencia de que podrán tener acceso al resto de expediente si lo desean...”.*

Consta en el expediente la notificación del oficio, tanto a la contratista como a la entidad avalista, en la misma fecha de su emisión, con la aceptación de la notificación el 6 de febrero y el 2 de febrero de 2024, respectivamente.

La entidad avalista comparece y solicita vista del expediente el 8 de febrero de 2024, que le es concedida el 19 de febrero de 2024.

Con fecha 16 de febrero de 2024, la contratista presenta escrito de alegaciones en el que, respecto del informe de la dirección facultativa de las obras del que se le ha dado traslado, manifiesta que tal informe no aporta ni una sola prueba que desvirtúe sus alegaciones iniciales, sino que corrobora las manifiestas carencias del proyecto inicial y el alegado incumplimiento del procedimiento legal y reglamentariamente establecido para la elaboración y aprobación de las certificaciones de obras, con el consiguiente incumplimiento de los respectivos plazos de pago. La entidad rechaza también *“las inconsistentes acusaciones que se recogen en el informe de la dirección facultativa acerca de la capacidad, dedicación y cualificación del personal de Construcciones Urrutia en la obra”*. Por último, la contratista solicita que se incoe un expediente de resolución del contrato, pero por el grave incumplimiento por parte del ayuntamiento de sus obligaciones legales y contractuales en relación con la tramitación y pago de las certificaciones de obra.

Finalmente, obra en el expediente una propuesta de resolución, elevada por el órgano instructor a la Junta de Gobierno Local y acordada por esta en su reunión de 16 de abril de 2024, de modo que, revocando con carácter previo un acuerdo anterior, de fecha 2 de abril de 2024, por estar afectado de un error material en la tramitación, se adoptan las siguientes decisiones:

*«a) Proponer la resolución culpable del contrato de “Obras de construcción de un complejo deportivo para la práctica de rugby en San*

*Sebastián de los Reyes”, con base en los fundamentos anteriormente transcritos.*

*b) Autorizar las medidas cautelares de aseguramiento descritas por el director facultativo de la obra.*

*c) Someter la presente propuesta de resolución a dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, dada la oposición del contratista, previa a su resolución definitiva por el órgano de contratación.*

*d) Suspender el plazo máximo legal para resolver el presente procedimiento por el tiempo que medie desde que se solicite el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid y hasta que se reciba el mismo».*

Remitido de nuevo el expediente a esta Comisión Jurídica Asesora, se emite el Dictamen 290/24, de 23 de mayo, en el que se estima procedente la resolución del contrato de obras denominado “*Construcción de un complejo deportivo para la práctica de Rugby, (referencia CON 118/21)*”, suscrito con la empresa CONSTRUCCIONES URRUTIA, S.A por incumplimiento del contrato imputable a la empresa contratista.

Con fecha 11 de junio de 2024, la Junta de Gobierno Local acuerda la resolución anticipada del contrato de “*Obras de construcción de un complejo deportivo para la práctica de rugby en San Sebastián de los Reyes*”, imputando la culpa al contratista CONSTRUCCIONES URRUTIA S.A., así como la incautación de la garantía definitiva constituida por importe de 216.963,05 €.

El acuerdo se notifica el 13 de junio de 2024.

**QUINTO.-** Con fecha 9 de julio de 2024, la Junta de Gobierno Local adopta el siguiente acuerdo:

*«Primero.- Reconocer a la mercantil Eulen S. A. (CIF A-28517308) el derecho al abono de los trabajos acometidos mediante contrato de emergencia para cometer las medidas de aseguramiento de la zona referidas en los antecedentes, por un importe total de 282.950,93 euros más un IVA repercutido de 59.419,70 €.*

*Segundo.- Dar traslado del presente acuerdo a la Intervención municipal, Servicio de Mantenimiento y Regeneración Urbana, a la empresa Eulen, S.A. y a la empresa Construcciones Urrutia, S.A.*

*Tercero.- Incorporar la presente resolución al expediente de resolución culpable del contrato de “Obras de construcción de un complejo deportivo para la práctica de rugby en San Sebastián de los Reyes” (CON 118/21) para repercutir el coste incurrido en la mercantil «CONSTRUCCIONES URRUTIA S.A.» con C.I.F. número A-01007442».*

El 16 de julio de 2024 la contratista formula recurso de reposición contra el acuerdo de resolución contractual, alegando la nulidad o anulabilidad del procedimiento por vicios sustanciales en su tramitación, así como su eventual caducidad por no haberse dado traslado al contratista del supuesto acuerdo de suspensión del plazo máximo para dictar resolución.

Además, se solicita la incoación de un expediente de resolución del contrato por incumplimientos del ayuntamiento contratante, acordándose los efectos previstos para tal caso de resolución del contrato en los artículos 213 y 246 de la LCSP. Por último, se insta por la contratista la suspensión de la incautación del aval.

Interpuesto por la contratista recurso contencioso administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 33 de Madrid, contra la desestimación presunta de su recurso de reposición (PO 456/2024), el 7 de octubre de 2024 se procede a la remisión del expediente administrativo.

El 19 de junio de 2025 se emite informe por la Asesoría Jurídica municipal en relación con el PO 456/2024, en el que se hace constar lo siguiente: *“(...) Conforme con el artículo transcrito esta Asesoría Jurídica entiende que el acto administrativo recurrido (acuerdo JGL de 11 de junio de 2024) pudiera no ajustarse a derecho, al haberse adoptado una vez transcurrido el plazo establecido legalmente para su tramitación, por lo que el mismo puede haberse producido una vez caducado el procedimiento administrativo de resolución contractual...”*.

Con fecha 22 de julio de 2025, la Junta de Gobierno Local acuerda la revocación del acuerdo de 11 de junio de 2024 de resolución anticipada del contrato, así como del acuerdo de incautación de la garantía. El acuerdo es notificado a los interesados el 30 de julio de 2025.

El 17 de septiembre de 2025 se dicta por parte del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 33 de Madrid (PO 456/2024), el Auto 204/2025, por el que se declara terminado el procedimiento contencioso por satisfacción extraprocesal, toda vez que la Administración había reconocido en vía administrativa la pretensión del recurrente de revocación del acto administrativo afectado por caducidad.

**SEXTO.**- la Junta de Gobierno Local, en sesión ordinaria celebrada el día 4 de octubre de 2025, adopta, entre otros, el siguiente acuerdo:

*«PRIMERO.- Declarar la caducidad del procedimiento de resolución anticipada del contrato de referencia, iniciado con fecha 3 de octubre de 2023.*

*SEGUNDO.- Acordar la incoación de un nuevo procedimiento de resolución del contrato de “Obras de construcción de un complejo deportivo para la práctica de rugby en San Sebastián de los Reyes”.*

*TERCERO.- Acordar la conservación de los actos administrativos que se contemplan en la consideración jurídica quinta del presente documento.*

*CUARTO.- Otorgar trámite de audiencia a la mercantil denominada CONSTRUCCIONES URRUTIA S.A., por plazo de DIEZ (10) DÍAS NATURALES, en los que podrá aducir alegaciones que estime convenientes a su derecho, de acuerdo con el apartado 1.a del artículo 109 del Reglamento general de la Ley de Contratos del Sector Público.*

*QUINTO.- Otorgar trámite de audiencia a la sociedad avalista de la contratista denominada Fidelis Insurance Ireland DAC, por plazo de DIEZ (10) DÍAS NATURALES, en los que podrá aducir alegaciones que estime convenientes a su derecho, de acuerdo con el apartado 1.a del artículo 109 del Reglamento general de la Ley de Contratos del Sector Público».*

Según el acuerdo, los actos e informes que han de conservarse para el nuevo procedimiento son:

*«... la totalidad de informes emitidos desde el Servicio de Mantenimiento y Regeneración Urbana donde se informa acerca del devenir de la ejecución del contrato, incluyendo las actas donde se señalan los retrasos y paralización en la ejecución del contrato, citando como más importante el informe de fecha 24 de mayo de 2023.*

*El informe de fecha 15 de septiembre de 2023 emitido por el director facultativo de la obra, en el que informa sobre el estado de la obra e indica la necesidad de adoptar medidas de seguridad a acometer de forma inmediata para evitar la escorrentía libre de las aguas pluviales en la parcela y así dejar la obra en condiciones de seguridad, ante la paralización de la misma.*

*El acuerdo de Junta de Gobierno Local de 3 de octubre de 2023 en la parte que se refiere a la adopción de medidas cautelares de aseguramiento descritas por el director facultativo de la obra.*

*El informe de la tesorera accidental del ayuntamiento, de fecha 23 de octubre de 2023, sobre el devenir de los pagos efectuados en relación al contrato de referencia, señalando que: “A esta Tesorería, le han llegado 7 certificaciones de obra para proceder a su pago, las cuales todas han sido abonadas en su integridad. Si bien, desde el 6 de junio de 2023 no han cesado de llegar notificaciones de la Tesorería de la Seguridad Social de distintas provincias para el embargo de cualquier crédito o derecho que esta Administración tenga frente a la mencionada mercantil. Esto ha supuesto que a partir de dicha fecha todas las certificaciones presentadas a esta tesorería para su pago, se hayan hecho a favor de la Tesorería de la Seguridad Social en riguroso orden de presentación”.*

*El Acuerdo de JGL de 9 de julio de 2024 de “Propuesta de pago en ejecución del contrato de emergencia ordenado para acometer las obras encauzamiento de las aguas pluviales de la obra de la ciudad del rugby” por el que se reconoce a la mercantil Eulen S. A. (CIF A-28517308) el derecho al abono de los trabajos acometidos mediante contrato de emergencia para cometer las medidas de aseguramiento de la zona referidas en los antecedentes, por un importe total de 282.950,93 euros más un IVA repercutido de 59.419,70 €.*

*Las facturas número 2023/6025 y 2024/420 emitidas a favor de EULEN, S.A. por valor de 172.296,24 € y 147.680,04 €, respectivamente, por los trabajos de drenaje necesarios a realizar en la parcela...».*

Mediante escrito de 15 de noviembre de 2025, la entidad FIDELIS INSURANCE IRELAND DESIGNATED ACTIVITY COMPANY alega que ha dado íntegro cumplimiento a sus obligaciones en calidad de avalista y solicita la devolución de los intereses de demora generados por el importe indebidamente ingresado (sobre el principal que asciende a 216.963,05 euros) desde el 23 de julio de 2024 hasta la fecha de su efectiva devolución.

Por su parte, la contratista presenta escrito de alegaciones el 20 de noviembre de 2025, en el que reitera que el ayuntamiento incurrió en el grave incumplimiento de su principal obligación del contrato, cual fue la de la tramitación y pago, en tiempo y forma, de las certificaciones de obra, imposibilitando de manera absoluta el normal desarrollo de los trabajos. Además, indica que, desde el mismo inicio de la vida del contrato, se han sucedido toda una serie de circunstancias que afectaron al normal desarrollo de las obras, lo cual impide que se le pueda imputar a un incumplimiento culposo del plazo de ejecución.

En consecuencia, solicita el archivo del expediente, dejándose sin efecto cualquier medida en aplicación del mismo, y, en especial, la referida a la garantía prestada y la pretensión del ayuntamiento de incoar un nuevo expediente de determinación de supuestos daños y perjuicios, basado en un informe de la Dirección Facultativa de septiembre de 2023 del que no se le dio traslado. De igual modo, estima procedente que se incoe el correspondiente expediente de resolución del contrato por los denunciados incumplimientos de la Administración, con los efectos que para tal supuesto prevén los artículos 213 y 246 de la LCSP.

Con fecha 11 de diciembre de 2025, emite informe favorable la Asesoría Jurídica municipal, y el 15 de enero de 2026 el viceinterventor del ayuntamiento se limita a hacer constar que *“a efecto de dar cumplimiento al requerimiento realizado desde el Departamento de*

*Contratación, informo que, de los datos obrantes en la contabilidad municipal a día de la fecha, en relación con la ejecución del contrato CON 118/21 se extraen los datos que se anexan...”.*

Finalmente, previo informe de 15 de febrero de 2026 de la jefa del Servicio de Contratación, con el conforme del director de Contratación y Patrimonio, la Junta de Gobierno Local, en sesión ordinaria celebrada el día 3 de marzo de 2026, adopta el siguiente acuerdo:

*«PRIMERO.- Adoptar la propuesta de resolución para resolver anticipadamente el contrato de “Obras de construcción de un complejo deportivo para la práctica de rugby en San Sebastián de los Reyes”.*

*SEGUNDO.- Someter la propuesta de resolución adoptada a dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, dada la oposición del contratista, previa a su resolución definitiva por el órgano de contratación.*

*TERCERO.- Suspender el plazo máximo legal para resolver el presente procedimiento por el tiempo que medie desde que se solicite el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid y hasta que se reciba el mismo.*

*CUARTO.- Dicha suspensión habría de notificarse al contratista para que surta efectos.*

*QUINTO.- Dar traslado a la Tesorería Municipal de las alegaciones presentadas por el avalista Fidelis, a efectos de que valore la procedencia o no de acordar la devolución de intereses solicitada...”.*

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 de la alcaldesa de San Sebastián de los Reyes se ha hecho llegar a la Comisión Jurídica Asesora a través del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 18.3 c) del ROFCJA.

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

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

De esta forma, el artículo 212.1 de la LCSP 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 los contratos administrativos exige atenerse a lo previsto en el artículo 190 de la LCSP,

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 cuanto a la competencia para acordar la resolución de los contratos administrativos, los artículos 190 y 212 de la LCSP, la atribuyen al órgano de contratación, que en este caso es la Junta de Gobierno Local.

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.

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, 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.

Como señalamos en el Dictamen 273/23, de 25 de mayo, la normativa de la Comunidad de Madrid en materia de contratación es muy escasa y no aborda esa cuestión. No obstante, 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, 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”*.

En el presente caso, el procedimiento de resolución contractual se inició por Acuerdo de la Junta de Gobierno Local, en sesión ordinaria celebrada el día 4 de octubre de 2025. Resulta del expediente que el procedimiento se ha suspendido por Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de día 3 de marzo de 2026, por la petición de dictamen a esta Comisión Jurídica Asesora, si bien no consta en dicho expediente el acuse de recibo de la comunicación del citado acuerdo de suspensión a la empresa contratista y a la avalista, necesario para que la suspensión surta efecto. No obstante, a la fecha de emisión del presente dictamen, no ha transcurrido el plazo de ocho meses previsto por la normativa de la Comunidad de Madrid, tras la modificación operada por la Ley 11/2022, anteriormente citada

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.

El artículo 191.1 de la LCSP requiere que en el correspondiente expediente se dé audiencia al contratista. Asimismo, el artículo 109.1.b) del RGLCAP, exige la audiencia al avalista o asegurador “*si se propone la incautación de la garantía*”. Consta en el expediente, en los términos ya vistos, que se ha conferido de nuevo el citado trámite tanto a la contratista como a su avalista, dado que se propone la incautación de la garantía definitiva al concurrir un incumplimiento culpable del contratista, formulando alegaciones ambas entidades.

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, al tratarse de un municipio de gran población (Acuerdo de 1 de marzo de 2012, del Pleno de la Asamblea de Madrid, por el que se aprueba la inclusión del municipio de San Sebastián de los Reyes en el ámbito de aplicación del Régimen de Organización de los Municipios de Gran Población) correspondería, en su caso, emitir el correspondiente informe jurídico a la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento San Sebastián de los Reyes, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición adicional octava e) de la Ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local en relación con el artículo 114.3 del TRRL.

Ahora bien, como indicábamos en nuestro Dictamen 19/24, al tratarse, en principio, de una resolución contractual por demora en el plazo de ejecución, no resulta preceptivo el informe de la Asesoría Jurídica, conforme el artículo 109 del RGLCAP en relación con el 195 de la LCSP. En todo caso, consta en el expediente el informe favorable de dicho órgano, emitido con fecha 11 de diciembre de 2025.

En cuanto al informe de la Intervención municipal, cabe indicar que, al contrario de lo señalado en el acuerdo de resolución contractual remitido, del tenor literal del informe del viceinterventor del ayuntamiento que consta en el expediente no cabe colegir que tenga carácter favorable, pues se limita a hacer constar los datos obrantes en la contabilidad municipal a día de emisión del informe. Al respecto, es preciso recordar de nuevo lo manifestado 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 resolución 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».*

Finalmente, se ha formulado una propuesta de resolución en la que se da contestación a las alegaciones de la empresa contratista y se propone su desestimación, así como la resolución del contrato por el incumplimiento del plazo y, por tanto, la demora en la ejecución, con incautación de la garantía.

**TERCERA.-** Una vez analizado el procedimiento, debemos estudiar si concurre o no causa de resolución del contrato, en los mismos términos en que nos pronunciábamos en nuestro Dictamen 290/24, de 23 de mayo.

La propuesta de resolución invoca el incumplimiento culpable del contratista de su obligación de cumplir la totalidad del contrato dentro del plazo fijado para la realización del mismo, lo que nos remite al apartado d) del artículo 211.1 de la LCSP, que establece entre las causas de resolución del contrato (*“La demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista”*) en relación con el artículo 245 del mismo texto legal relativo al contrato de obras.

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).

Muestra de la relevancia que tiene el plazo en la contratación administrativa es que el artículo 193.1 de la LCSP 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) y el incumplimiento de los plazos contractuales faculta a la Administración para imponer penalidades al contratista o para resolver el contrato (art. 193.4 LCSP). De esta manera, el art. 211.1.d) LCSP tipifica como causa de resolución la demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista.

Así las cosas, conviene analizar el *iter* que ha seguido la ejecución del contrato que nos ocupa con el objeto de dilucidar si concurre la causa de resolución contractual que invoca la Administración.

En este sentido, con fecha 29 de junio de 2022, se procede a la firma del contrato, con una duración de 11 meses, según compromiso de la empresa y de acuerdo con lo que se consigna en el plan de obra del proyecto de obra redactado, plazo cuyo cómputo se inicia el día siguiente a la fecha del acta de comprobación del replanteo (el 28 de julio de 2022). Advertidos retrasos en la ejecución, el 28 de abril de 2023, por exigencia del ayuntamiento, la contratista aportó una nueva planificación actualizada, que preveía como fecha de entrega de la obra el 29 de diciembre de 2023.

El 24 de mayo de 2023 el jefe del Servicio de Mantenimiento de Edificios y Regeneración Urbana emite informe señalando que, a fecha 30 de abril de 2023, el porcentaje de obra que se certifica es el 6,15%, frente a lo previsto en la planificación, que era el 56,34%. En este sentido, se ha incorporado al expediente el acta de 27 de junio de 2023, en la que se hace constar que *“c) El retraso de obra acumulado a día de la fecha es de más de 6 meses”*. Es más, con fecha 17 de julio de 2023, la contratista

presenta escrito de preaviso previo a la suspensión de las obras, de modo que es un hecho objetivo, no discutido por la contratista en sus alegaciones, que no está en condiciones de cumplir la prestación en los plazos previstos, pues, incluso, como ya hemos visto, solicita ella misma la resolución por un supuesto incumplimiento de la Administración en la elaboración y pago de las certificaciones. Se desprende de lo expuesto que, a la fecha de la incoación del expediente de resolución, 3 de octubre de 2023, existía ya un retraso injustificado de más de 6 meses sobre el plan de trabajos aprobado, de modo que, siendo el plazo de ejecución de la obra de 11 meses, se constata que el retraso existente es superior a un tercio del plazo inicial del contrato.

Resta examinar si concurre alguna de las causas hechas valer por la contratista en su oposición a la resolución pretendida.

Así, y sobre las alegaciones de la empresa en las que pretende justificar su proceder, referidas, por un lado, a *“las manifiestas carencias del proyecto inicial”*, se impone destacar que, con la firma del contrato, la empresa adjudicataria asumió todas las obligaciones inherentes a su condición de contratista, principalmente, la ejecución de la obra en los términos pactados. Al respecto, cabe recordar que la entidad procedió a la firma del acta de comprobación del replanteo que, como tuvo ocasión de señalar esta Comisión Jurídica Asesora en su Dictamen 21/23, de 19 de enero, es el momento oportuno toda vez que es cuando *“se confronta el proyecto sobre el terreno en que se prevé la ejecución del citado contrato para, en su caso, solucionar los errores materiales subsanables que pudiera contener el proyecto elaborado por la Administración o poner de relieve aquellos que, en razón a su gran entidad pudieran conducir a la resolución del contrato”*.

En este sentido la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de diciembre de 2004 (recurso de casación 6331/2001) declara que la firma del acta de comprobación del replanteo significa, por lo tanto, *“que no efectuada*

*oposición alguna en tal momento a la viabilidad del proyecto es improsperable realizarla posteriormente respecto de hechos o de planteamiento técnicos cuyo conocimiento era posible en tal fase”.*

Las explicaciones de la adjudicataria inciden en un argumento clásico de la contratación pública española, cual es la imposibilidad de ejecutar el contrato en los términos del proyecto inicial y la necesidad de una modificación contractual, y resultan reveladoras, como apuntan los informes técnicos, de un inadecuado estudio del proyecto antes de la licitación, así como del desconocimiento del equipo humano necesario y de su capacitación técnica para la adecuada ejecución del contrato. En este punto, resulta significativo el informe emitido el 26 de octubre de 2023, por la dirección facultativa de la obra señalando, en primer lugar, que la contratista *“desde el primer día de comienzo de obra no ha dotado a la misma de los medios tanto humanos como materiales acordados en la licitación. Siendo la profesionalidad y experiencia de las personas intervinientes en la obra, además, muy limitada a este respecto”.*

La contratista ha alegado también en su descargo las supuestas irregularidades en la elaboración de las certificaciones de obras, con el consiguiente retraso en el pago, por parte del Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes, lo que, tal y como sostiene, le estaría generando problemas de liquidez a la empresa y ha impedido el normal desarrollo de los trabajos.

Tal afirmación carece de fundamento puesto que, por un lado, el ayuntamiento ha justificado en el procedimiento, por medio del informe de su Tesorería, el abono en tiempo y forma de todas las facturas presentadas que correspondieran con trabajos realmente realizados, así como la necesidad de atender diligencias de embargo contra la empresa cursadas por la Tesorería General de la Seguridad Social. De otro lado, aunque la circunstancia que aduce la empresa se hubiera producido, la contratista dispone de cauces para exigir el cumplimiento de las

obligaciones de la Administración, sin dejar de cumplir con las que a ella le corresponden.

En este punto, cabe recordar, como ha señalado esta Comisión Jurídica Asesora (así el Dictamen 270/17, de 29 de junio), con carácter general, en el ámbito de la contratación administrativa no puede admitirse la *exceptio non adimpleti contractus*, como de forma constante viene señalando la jurisprudencia del Tribunal Supremo (por todas, sentencias de 11 de octubre de 1982; 19 de junio de 1984 y 20 de diciembre de 1989), y el Consejo de Estado, cuyo Dictamen 1452/94, de 28 de julio de 1994, se expresa en los siguientes términos: *“El contratista que viera impagadas las certificaciones de obra expedidas por la Administración contratante podrá utilizar aquellas acciones previstas al efecto por la legislación vigente, incluso reclamando intereses, cuando procediera; pero en ningún caso le es dado abandonar por tal motivo la ejecución de las obras, con perjuicio para el interés público insito en todo contrato administrativo. No es admisible jurídicamente escudarse en un impago de certificaciones para justificar la paralización unilateral de las obras”*. Todo ello tomando en consideración que, como recuerda el Tribunal Supremo en su Sentencia de 2 de noviembre de 1983, *“el fin del contrato privilegia a quien en principio protege el fin público que con la obra pretende conseguirse, de tal modo que el incumplimiento de la Administración no habilita al contratista para incumplir él sus obligaciones [...]”*.

En definitiva, por todo lo expuesto, entendemos que procede la resolución contractual por incumplimiento de la empresa contratista de su obligación de ejecutar el contrato en plazo, al amparo de lo establecido en el apartado d) del artículo 211.1 de la LCSP, que establece, entre las causas de resolución del contrato, *“La demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista”*) en relación con el artículo 245 del mismo texto legal, relativo al contrato de obras, incumplimiento que ha de calificarse como culpable.

**CUARTA.-** En cuanto a los efectos de la resolución, es de aplicación el artículo 213.3 LCSP, 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 para 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.

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

## **CONCLUSIÓN**

Procede la resolución del contrato de obras denominado *“Construcción de un complejo deportivo para la práctica de Rugby, (referencia CON 118/21)”*, suscrito con la empresa CONSTRUCCIONES URRUTIA, S.A. 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 22 de abril de 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 214/26

Sra. Alcaldesa de San Sebastián de los Reyes

Pza. de la Constitución, 1 – 28701 San Sebastián de los Reyes