

Dictamen n.º: **255/26**
Consulta: **Alcalde de Fresnedilla de la Oliva**
Asunto: **Contratación Pública**
Aprobación: **06.05.26**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión 6 de mayo de 2026, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Fresnedillas de la Oliva, 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 «PROYECTO DE OBRAS DE MEJORA Y EMBELLECIMIENTO DENOMINADO “ENTORNO IGLESIA EN FRESNEDILLAS DE LA OLIVA”», suscrito con la mercantil “ARCHITECTURE & INVEST ARISTONE S.L.” (en adelante, “*la contratista*”).

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 17 de abril de 2026 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen preceptivo procedente del Ayuntamiento de Fresnedillas de la Oliva.

A dicho expediente se le asignó el número 241/26, 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. 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:

Con fecha 7 de agosto de 2025, y tras la tramitación del expediente de contratación correspondiente, el Pleno del Ayuntamiento de Fresnedillas de la Oliva acordó, por mayoría simple, adjudicar la ejecución del contrato de obras de referencia a la mercantil contratista, al haber presentado la oferta más favorable para los intereses del ayuntamiento, relación calidad-precio. La adjudicación asciende a un importe total de 181.179,22 euros, IVA incluido.

Fechado el 17 de agosto de 2025, figura el oportuno contrato administrativo para la ejecución de las obras de referencia, suscrito entre el alcalde del ayuntamiento actuante y la representante de la mercantil contratista.

Del citado contrato interesa destacar que conforme a su cláusula segunda *“la prestación del servicio contratado se realizará con estricta sujeción al Pliego de Cláusulas Administrativas-Particulares y Prescripciones Técnicas, que han regido el procedimiento abierto simplificado de adjudicación, así como a la oferta presentada por la señalada empresa”*, declarando la contratista conocer tanto el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante, PCAP) como el de Prescripciones Técnicas (en adelante, PPT), rectores de la contratación que nos ocupa.

En cuanto al plazo de ejecución, la cláusula quinta dispone que la contratista *“se compromete a ejecutar las obras adjudicadas en el plazo máximo de DOS MESES, de acuerdo a lo establecido en el PCAP y PPT”*, plazo cuyo cómputo comenzará con el acta de comprobación del replanteo a formalizar en un plazo no superior a un mes desde la fecha de formalización del contrato, contemplándose en su cláusula decimosegunda la fecha del 25 de septiembre de 2025 para proceder con dicha acta de comprobación.

Por acuerdo del Pleno de la Corporación municipal de 25 de noviembre de 2025, ante la solicitud formulada por la contratista para la ampliación del plazo de ejecución, se dispone aprobar la prórroga del contrato descrito en los antecedentes por un plazo de 40 días, hasta el día 4 de enero de 2026.

Obra en el expediente administrativo un informe, de 5 de enero de 2026, elaborado por el director de las obras de referencia, sobre el estado de las obras a dicha fecha. Comienza refiriendo los antecedentes referidos a la ejecución contractual, indicando que *«el jueves 25 de septiembre de 2025 se firmó el acta de replanteo e inicio de las obras de embellecimiento “Entorno iglesia en Fresnedillas de la Oliva”, que debían estar finalizadas el 25 de noviembre de 2025 al ser el plazo contractual de DOS MESES. La empresa adjudicataria, ARCHITECTURE & INVEST ARISTONE S.L. no ejecutó, en los dos meses del plazo de ejecución, ninguno de los trabajos contratados.*

El día 21 de noviembre, la adjudicataria solicitó, mediante instancia general presentada en la sede electrónica del Ayuntamiento de Fresnedillas de la Oliva, una solicitud de prórroga de 40 días, hasta el día 4 de enero de 2026, basada en que el proveedor de granito no habría podido iniciar los trabajos de extracción y preparación de las losas hasta primeros de octubre, y por la falta de disponibilidad de medios auxiliares y maquinaria. La empresa indicaba en su solicitud que el plazo solicitado era

suficiente para absorber los retrasos producidos por las causas aludidas y restablecer la correcta planificación de los trabajos».

Continúa señalando que una vez concedida por la administración municipal la prórroga apuntada de cuarenta días, “el director de obra solicitó una planificación de los trabajos para realizar el seguimiento y evitar desviaciones respecto de la fecha de finalización de las obras (4 de enero de 2026). Esta solicitud fue reiterada por el director de la obra el día 12 de diciembre por correo electrónico.

En los últimos días del mes de noviembre, ya dentro del plazo de la prórroga, siguieron sin ejecutarse trabajos en la obra; se hace constar que las certificaciones correspondientes a los meses de septiembre, octubre, y noviembre de 2025 se realizaron con importe cero.

A principios de diciembre de 2025 se empezaron a ejecutar los primeros trabajos. El director de obra realizó una visita no programada el día 11 de diciembre, en la que constató que no se encontraban en obra ni las losas de granito que debían colocarse en la calle Arroyo y en el recinto de la iglesia, ni los adoquines para la pavimentación de la calle Bodega; tampoco se habían presentado las muestras de las borduras laterales de acero cortén que debían confinar lateralmente las losas de granito, que deberían haberse presentado en la reunión mantenido en obra el día 5 de diciembre, viernes, con asistencia de (...) (Alcalde de Fresnedillas de la Oliva), (...) (director de la obra), y (...) (responsable de la adjudicataria), y a la que no asistió el cerrajero del contratista.

Pese a que la adjudicataria quedó en depositar en el Ayuntamiento las muestras de borduras, a esta fecha siguen sin presentarlas. El día 15 de diciembre se celebró otra reunión en la obra a la que asistieron el Alcalde de Fresnedillas de la Oliva, el director de la obra, y (...), en calidad de nuevo jefe de obra por parte de la adjudicataria. En esta reunión el director de obra solicitó nuevamente la programación de los trabajos.

El día 23 de diciembre se celebró otra reunión en obra con los mismos asistentes que el día 15 de diciembre, más el coordinador de seguridad y salud en obra (...). Las obras habían avanzado muy poco desde el día 11, y no había personal trabajando; debido a las posibles lluvias, según informó el jefe de obra, se había cancelado el hormigonado previsto para el día 7 así como la retirada de un contenedor cargado con restos de las demoliciones efectuadas. No había operarios en la obra.”.

Expone a continuación, el estado de ejecución del contrato a la indicada fecha de 5 de enero de 2026, reflejando al respecto:

«En el tramo contiguo a la iglesia, y en el recinto de ésta, no se ha ejecutado trabajo alguno.

- Desde la iglesia hasta el cruce con la calle Barrio Palacio se han ajustado a la nueva cota que tendrá el pavimento todas las tapas de registro y rejillas transversales excepto la existente en el cruce.

- Se han picado unos 12 m de la solera de acera contigua a las viviendas del nº 14 de la calle Arroyo.

- Se han colocado algunos bordillos transversales en aceras, para delimitar el nuevo pavimento.

- Se han picado 5 m lineales de la solera existente antes del cruce con la calle Barrio Palacio.

- En el cruce con la calle Barrio Palacio se encuentra un contenedor cargado con residuos de demolición, dos sacas tipo “big bag” con arena, seis palés con losas de granito (cada palé cuenta con 15 capas de 4 losas de 0,40x0,60x0,04 m³, lo que hace 14,4 m²/palé, para un total de 86,40 m²), y un palé con sacos de cemento (aproximadamente 56 sacos).

- *Pasado el cruce con la calle Barrio Palacio se han demolido otros 5 metros lineales de la solera existente.*

- *En el resto de la calle Arroyo, hasta la calle Fragua, únicamente se ha levantado el adoquinado existente de la zona contigua al transformador, que es obra de mejora asumida por el adjudicatario.*

- *CALLE BODEGA No se ha ejecutado trabajo alguno, excepto replanteo».*

En cuanto a la valoración de los trabajos realizados, señala el informe *“los trabajos realizados hasta la fecha, teniendo en cuenta unidades completadas y sin considerar la parte correspondiente al capítulo de seguridad y salud, y valorados según los precios de ejecución material del cuadro de precios nº 1, no alcanzarían los 1300 €, lo que representa aproximadamente el 1% del PEM de la obra, excluido el capítulo de seguridad y salud”.*

Dispone por último que *“habida cuenta de que la ampliación de plazo otorgada por el Ayuntamiento de Fresnedillas de la Oliva finalizó el día 4 de enero de 2026 sin que se tenga constancia formal por parte de este director de que se haya solicitado una nueva ampliación de plazo, se determina LA PARALIZACIÓN DE TODOS LOS TRABAJOS hasta la revocación, en su caso, de esta orden”.*

Según se recoge en la propuesta de resolución formulada, por el ayuntamiento se dio traslado a la contratista, del mencionado informe del director de obras, y por dicha parte, se presentó escrito de alegaciones registrado el 7 de enero de 2026.

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

A la vista del mencionado informe, con fecha 8 de enero de 2026, el alcalde solicita que por la Secretaría municipal se emita un informe sobre la legislación aplicable y el procedimiento a seguir en relación con la resolución del contrato de referencia, informe que se emite el 12 de enero de 2026.

Por escrito de 16 de enero de 2026, el alcalde dispone dar traslado al órgano de contratación, para la incoación del expediente de resolución del contrato, al tiempo que interesa que por los servicios técnicos se emita informe sobre los hechos que pueden ser causa de la resolución del contrato, así como sobre su efectos.

El Pleno de la Corporación municipal en sesión del 19 de enero de 2026, acuerda, por mayoría absoluta, incoar procedimiento de resolución del contrato de obras de referencia, motivado en el incumplimiento culpable del contratista dado que la contratista no ha efectuado la obra en el plazo contratado, siendo así que debería de haber concluido el día 4 de enero de 2026.

Esta es la causa de resolución, establecida en el artículo 211 apartados 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 (en adelante, LCSP).

Se entiende por el ayuntamiento que el incumplimiento considerado queda demostrado en el mencionado informe del director de las obras, de 5 de enero de 2026.

Concedido trámite de audiencia a la contratista, ésta presenta escrito de alegaciones, fechado el 23 de enero de 2026. En él, dice interponer recurso de reposición frente al decreto de resolución del contrato al entender que se ha acordado la resolución sin procedimiento previo, por

otro lado, señala que el ayuntamiento no identifica con precisión incumplimientos contractuales graves, ni cuantifica retrasos, ni los vincula causalmente a una actuación culpable de la contratista, sosteniendo que ha habido una correcta actuación técnica por su parte, de forma que las posibles desviaciones de plazo, en su caso, derivan de causas no imputables a la contratista, tales como indefiniciones del proyecto, falta de instrucciones escritas, modificaciones sobrevenidas o demoras administrativas, oponiéndose en definitiva a la resolución del contrato.

Consta seguidamente en el expediente una cronología sobre la ejecución de las obras contratadas, así como un escrito del director de las obras, registrado el 19 de enero de 2026, en relación con las alegaciones formuladas por la contratista. Entendemos que dicho escrito es en respuesta a las alegaciones formuladas por la contratista en escrito de 7 de enero de 2026, que son mencionadas en su escrito de alegaciones.

Es de observar que se van analizando individualmente, por el director de las obras, las alegaciones de la contratista referidas a *“sobre el supuesto vencimiento del plazo de la prórroga (4 de enero de 2026)”*; *“sobre la supuesta falta de actuación en la calle bodega”*; *“sobre la visita de la dirección facultativa el día 5/01/2026”* y *“sobre la supuesta falta de compromiso relativa a la lámina de corte y entrega de muestra”*.

Por escrito de 28 de enero de 2026 del alcalde, se emplaza a la contratista, junto con el director de las obras, para el *“acto de comprobación, medición y liquidación de las obras realizadas con arreglo al proyecto contratado, en el que se fijarán los saldos pertinentes a favor o en contra del contratista”*. La notificación cursada a la contratista consta rechazada el 10 de febrero de 2026.

Por diligencia municipal de 2 de febrero de 2026, se hace constar que *«En el día de hoy, se ha registrado en la Sede electrónica del Ayuntamiento de Fresnedillas de la Oliva con número de registro 2026-E-*

RC-287, el correo recibido en copia con fecha de 2 de febrero de 2026 a las 9:50 horas. Enviado por (...) director de la obra DE MEJORA Y EMBELLECIMIENTO DENOMINADO “ENTORNO IGLESIA EN FRESNEDILLAS DE LA OLIVA”, al responsable de la empresa adjudicataria de la obra ARCHITECTURE & INVEST ARISTONE S.L C.I.F (...).

El contenido del correo es el Informe de la Medición General de la Obra realizado el día 30 de enero de 2026».

Figura en el expediente, un escrito de 12 de febrero de 2026, del director de las obras sobre los correos electrónicos cruzados con la empresa contratista en relación a la certificación de obra de diciembre de 2025.

Fechado el 18 de febrero de 2026, obra informe del director de las obras sobre el desarrollo de las mismas, en el que se indica que “sobre un presupuesto de ejecución material (P.E.M.) de 133.552,88 €, las unidades ejecutadas acreditadas por el director de la obra en la certificación nº 5 y final ascienden, sin tener en consideración la baja de adjudicación, a 1760,04 € (1,318% s/P.E.M.), de los cuales 457,73 € (0,34% s/P.E.M.) corresponden a unidades del capítulo de Seguridad y Salud”.

Por el arquitecto municipal se emite informe el 26 de febrero de 2026, en el que se señala que “girada visita al emplazamiento de la obra, se comprueba el estado de ejecución que coincide con lo expresado en el informe de la dirección facultativa”.

Fechado el 6 de marzo de 2026, obra informe de los servicios jurídicos y propuesta de resolución, desestimando las alegaciones formuladas por la contratista y proponiendo la resolución del contrato, señalando al respecto que “el artículo 211 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, contempla las causas de resolución aplicables al contrato administrativo de obras, y en el presente

expediente corresponde aplicar las establecidas en los apartados d) y f), dado que se ha producido una demora notable en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista, y además se ha dado un incumplimiento de la obligación principal del contrato, lo anterior queda demostrado en el informe emitido por el Director de las Obras, con fecha 5 de enero de 2026”.

De igual fecha es el informe de la Intervención municipal, reconociendo un saldo a favor del contratista por importe de 1.973,30 euros, 2.387,69 € IVA incluido, que será retenido por el Ayuntamiento a favor de la garantía definitiva de la obra.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, al amparo del artículo 5.3.f) d. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, conforme al cual: “3. *En especial, la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada en los siguientes asuntos: (...) f) Expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid, las entidades locales y las universidades públicas sobre: (...) d. Aprobación de pliegos de cláusulas administrativas generales, interpretación, nulidad y resolución de los contratos administrativos y modificaciones de los mismos en los supuestos establecidos por la legislación de contratos del sector público”.*

La solicitud de dictamen, del alcalde de Fresnedillas de la Oliva, 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.

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 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”.*

El artículo 191.1 de dicho texto legal 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, en los términos que han quedado

expuestos. En cuanto a la audiencia del eventual avalista, hemos de considerar que en el acuerdo de iniciación del expediente de resolución se recoge que no procede dicha audiencia toda vez la contratista *“no ha presentado garantía definitiva del contrato, se acogió a la posibilidad de retención de pago”*.

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, informando favorablemente la resolución del contrato por incumplimiento culpable del contratista, proponiendo consecuentemente al órgano competente, el proceder indicado.

De igual modo, consta emitido informe por la Intervención municipal, en los términos señalados.

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 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 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 19 de enero de 2026, resulta claro que, a la fecha de emisión del presente dictamen, 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) del 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 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”*; que la constitución en mora del contratista no requiera intimación previa de la Administración, artículo 193.3 de la LCSP y que) y que el incumplimiento de los plazos contractuales faculta a la Administración para imponer penalidades al contratista o para resolver el contrato, artículo 193.4 de dicho texto legal.

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 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”.

Hemos de considerar que según se desprende del expediente, con fecha 25 de septiembre de 2025, se firmó el acta de comprobación del replanteo por lo que de conformidad con el contrato suscrito el plazo de ejecución de dos meses vencía el 25 de noviembre de 2025, no obstante lo cual, la contratista solicitó el 21 de noviembre una ampliación del plazo de ejecución contractual de cuarenta días, lo que se reconoció por acuerdo plenario, prorrogando la ejecución del contrato hasta el día 4 de enero de 2026.

Ello nos lleva a considerar el informe del director de las obras sobre la situación de las mismas a día 5 de enero de 2026. Informe anteriormente transcrito, al que debemos estar cuando señala que *“en los últimos días del mes de noviembre, ya dentro del plazo de la prórroga, siguieron sin ejecutarse trabajos en la obra; se hace constar que las certificaciones correspondientes a los meses de septiembre, octubre, y noviembre de 2025 se realizaron con importe cero.*

A principios de diciembre de 2025 se empezaron a ejecutar los primeros trabajos. El director de obra realizó una visita no programada el día 11 de diciembre, en la que constató que no se encontraban en obra ni las losas de granito que debían colocarse en la calle Arroyo y en el recinto de la iglesia, ni los adoquines para la pavimentación de la calle Bodega; tampoco se habían presentado las muestras de las borduras laterales de acero cortén que debían confinar lateralmente las losas de granito, que deberían haberse presentado en la reunión mantenido en obra el día 5 de diciembre”, siendo ciertamente significativo lo señalado seguidamente al recoger que *“los trabajos realizados hasta la fecha, teniendo en cuenta unidades completadas y sin considerar la parte correspondiente al capítulo de seguridad y salud, y valorados según los precios de ejecución material del cuadro de precios nº 1, no alcanzarían los 1300 €, lo que representa*

aproximadamente el 1% del PEM de la obra, excluido el capítulo de seguridad y salud”.

En términos análogos, viene a pronunciarse el informe del director de las obras, de 18 de febrero de 2026, que tras la medición final de la obra, señala que *“transcurridos los 5 días que prescribe la normativa legal vigente sin que el contratista presentase alegaciones a la medición final, el director de la obra procedió a emitir la certificación n° 5 y final, con la valoración de los trabajos realizados en función de los precios del cuadro de precios n° 1 del proyecto, remitiéndosela por sede electrónica al Ayuntamiento de Fresnedillas (documento n° 19 del anejo).*

Sobre un presupuesto de ejecución material (P.E.M.) de 133.552,88 €, las unidades ejecutadas acreditadas por el director de la obra en la certificación n° 5 y final ascienden, sin tener en consideración la baja de adjudicación, a 1760,04 € (1,318% s/P.E.M.), de los cuales 457,73 € (0,34% s/P.E.M.) corresponden a unidades del capítulo de Seguridad y Salud”.

Así las cosas, cabe considerar que ciertamente se ha producido en el contrato de obras que nos ocupa un evidente retraso en la ejecución de las obras contratadas, una escasa ejecución de las mismas, como acreditan los porcentajes considerados en los informes del director de las obras, por lo que concurren las causas de resolución consideradas por el ayuntamiento actuante, es decir, la 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 n.º 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”.*

Por otro lado, no parece que el incumplimiento advertido encuentre justificación en alguna de las causas someramente apuntadas en las alegaciones formuladas por la contratista con ocasión del trámite de audiencia concedido. Se alude genéricamente a indefiniciones del proyecto, al respecto de lo que sería de considerar que 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 21/07/2017, 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”.

No constan por otro lado, las modificaciones sobrevenidas o demoras administrativas a las que alude la contratista en dicho escrito. Por otro

lado, procedería estar igualmente a lo informado por el director de las obras en su escrito de 19 de enero de 2026, de contestación a las alegaciones de la contratista, desvirtuando las mismas en relación a los trabajos en la zona de la iglesia con ocasión de las fiestas navideñas y en la zona de la calle Bodega.

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

CONCLUSIÓN

Procede la resolución del contrato de obras denominado «OBRAS DE MEJORA Y EMBELLECIMIENTO DENOMINADO “ENTORNO IGLESIA EN FRESNEDILLAS DE LA OLIVA”», 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 6 de mayo de 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 255/26

Sr. Alcalde de Fresnedilla de la Oliva

Pza. de la Constitución, 1 – 28214 Fresnedilla de la Oliva