

Dictamen n.º: **346/26**
Consulta: **Consejera de Educación, Ciencia y
Universidades**
Asunto: **Contratación Pública**
Aprobación: **10.06.26**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 10 de junio de 2026, emitido ante la consulta formulada por la consejera de Educación, Ciencia y Universidades, 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 de “*Construcción de gimnasio en el CEIP Pinocho de Torrejón de Ardoz*”, suscrito con la empresa RENOVATIO STUDIO ARQUITECTURA S.L. (en adelante, “*la contratista*”).

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 28 de abril de 2026, tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, solicitud de dictamen preceptivo procedente de la consejera de Educación, Ciencia y Universidades.

A dicho expediente se le asignó el número 292/26, 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, a la letrada vocal D^a. M.^a Elena López de Ayala Casado, 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 10 de junio de 2026.

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

1. Mediante Orden de 2 de abril de 2024, se inició el expediente para la contratación de las obras de “*construcción de gimnasio en el CEIP Pinocho de Torrejón de Ardoz*”, a adjudicar por procedimiento abierto simplificado, procediéndose igualmente a la aprobación de los pliegos de prescripciones técnicas (PPT en adelante) y de cláusulas administrativas particulares (PCAP, en lo sucesivo) que rigen la contratación, con la autorización del gasto.

Atendiendo al PCAP, el objeto del contrato de referencia es la construcción de un gimnasio en el CEIP Pinocho de Torrejón de Ardoz, cuyas características se especifican en el proyecto de ejecución de las obras.

En cuanto al plazo de ejecución, se dispone que el contrato tendrá una duración de seis meses.

En la cláusula 20 se recogen las posibles penalidades por demora o por cumplimiento defectuoso.

La cláusula 43 del PCAP se refiere, de modo específico, a la resolución del contrato, determinando que son causas de resolución del contrato, además de las establecidas en los artículos 98, 211 y 245

de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP, en lo sucesivo), las causas específicas que concreta de forma separada.

2. Mediante Orden 3250/2024, de 16 de julio, del consejero de Educación, Ciencia y Universidades, se adjudica el contrato de servicios de referencia a la mercantil RENOVATIO STUDIO ARQUITECTURA, S.L., por un importe total de setecientos veintitrés mil ciento ochenta y ocho euros, y cuarenta y siete céntimos (723.188,47euros), IVA incluido.

El 25 de junio de 2024 se formaliza el contrato de seguro de caución con la empresa ATRADIUS CRÉDITO Y CAUCIÓN, S.A., SEGUROS Y REASEGUROS, por importe de 29.883,82 euros.

El 23 de julio de 2024 se suscribe, entre el director general de Infraestructuras y Servicios de la Consejería de Educación Ciencia y Universidades y el apoderado de la mercantil contratista, el contrato de referencia.

El 23 de agosto de 2024 se firma el acta de comprobación del replanteo de la obra, comenzando a computar el plazo contractual, que en principio, finalizaría el 23 de febrero de 2025.

No obstante, el 21 de febrero de 2025 se dicta la Orden 579/2025, por la que se amplía el plazo de ejecución hasta el 16 de mayo de 2025.

Con base en la Orden 1893/2025, de 16 de mayo, se acuerda una nueva ampliación del plazo de ejecución de la obra, hasta el 13 de junio de 2025.

Durante la ejecución del contrato, por Orden 5774/2024, de 9 de diciembre, se aprobaron determinados precios contradictorios, al amparo de la cláusula 4 del pliego, del artículo 242 de la LCSP y del artículo 158 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (RGLCAP, en adelante).

3. El 15 de julio de 2025 la subdirectora general de Edificaciones Educativas emite informe, dirigido al Área de Contratación, en el que hace constar que la obra no ha finalizado y que la constructora *“ha dedicado unos recursos muy escasos a la ejecución de esta obra, acumulando retrasos sucesivos”*. Concreta que *“el porcentaje de obra ejecutada en la certificación número 11, correspondiente al mes de junio de 2025, es del 17,91 % (129.517,60 €)”*.

Pese a lo anterior, por Orden 2655/2025, de 17 de julio, se acuerda la continuación de la obra y el inicio del procedimiento para la imposición de penalidades por demora.

Con fecha 8 de septiembre de 2025, se propone la imposición de penalidades.

En el expediente correspondiente, el arquitecto director de la obra emite informe el 15 de diciembre de 2025, con la conformidad del representante de la Administración en dicho contrato, de fecha 16 de diciembre, en el que se hace constar lo siguiente:

“La obra se está ejecutando a un ritmo extremadamente lento, con varias etapas en las que ha estado completamente parada. Prueba de ello es la evolución del porcentaje de obra ejecutado que ha pasado en los últimos meses, de 13,68% a 30 de abril a 17,91% a 31 de mayo, 17,95% a 30 de junio, 17,95% a 31 de julio, 20,83% a 31 de agosto, 20,91% a 30 de septiembre, 26,18% a 30 de octubre y 37,76% a 30 de noviembre, después de 16 meses de obra.

Como se puede apreciar, entre el 31 de mayo de 2025 y el 31 de agosto de 2025 se ha ejecutado un 2,92%, correspondiendo a tres meses de obra.

La relación con la jefa de obra ha sido cordial, pero los medios materiales y humanos que ha puesto la empresa Renovatio Studio Arquitectura S.L. para ejecutar la obra han sido extremadamente escasos, lo que ha conllevado estos retrasos de seis meses en una obra prevista por la administración en seis meses, teniendo en cuenta que se llegó a ampliar el plazo en cuatro meses más”.

No consta que finalmente se hayan impuesto las penalidades propuestas.

TERCERO.- En cuanto al expediente de resolución contractual que nos ocupa, cabe destacar los siguientes hitos procedimentales:

El 12 de diciembre de 2025 el representante de la empresa contratista solicita la resolución del contrato, con base en diversas incidencias acontecidas durante su ejecución, aportando al efecto un informe firmado por él mismo y por el jefe de obra.

El 16 de diciembre de 2025 la jefa del Área de Contratación da traslado de la anterior petición a la Subdirección General de Edificaciones Educativas, que, con fecha 26 de enero de 2026, emite informe reiterando la lentitud de los trabajos durante los meses de ejecución *“hasta su paralización completa y abandono de la obra por el contratista, de la que se tiene constancia con fecha 4 de diciembre de 2025, mediante el escrito enviado por la Dirección de Área Madrid Este, a instancias de la Dirección del centro educativo”*. Acompaña a dicho informe el emitido por el director de las obras y el representante de la Administración, firmado por ambos, respectivamente, el 21 y el 23 de enero de 2026, y otro del director de Área Territorial Madrid-

Este, de 5 de diciembre de 2025, en el que se hace constar que según el director del CEIP, la empresa contratista retiró los materiales y los carteles de la obra el 3 de diciembre de 2025, añadiendo que dejaron “*algunas vallas dobladas y mal colocadas*”.

Mediante Orden 274/2026, de 5 de febrero, del consejero de Educación, Ciencia y Universidades, se acuerda el inicio del expediente de resolución del contrato objeto del presente dictamen, y la concesión de trámite de audiencia a la empresa aseguradora y a la contratista, a quienes se les notifica, respectivamente, el día 5 y 6 de febrero. Ello, de conformidad con lo establecido en el artículo 109.1.a) del RGLCAP.

El 16 de febrero de 2026 la contratista se ratifica en su escrito presentado el 16 de diciembre de 2025, y solicita la resolución del contrato sin exigirle responsabilidad y, en particular, sin incautación de la garantía aportada.

El 17 de febrero de 2026 la Subdirección General de Gestión de Infraestructuras y Servicios solicita informe a la Subdirección General de Edificaciones Educativas, en relación con las alegaciones de la contratista.

El 20 de marzo de 2026 la citada subdirección remite la certificación previa a la ejecución del contrato, de fecha 27 de febrero de 2026, en la que consta que el importe de las obras ejecutadas asciende a 14.584,55 euros, y un informe en relación con las alegaciones de la contratista, firmado por el arquitecto director de las obras el 4 de marzo de 2026 y por la representante de la Administración el día 12 del mismo mes, del que cabe destacar cuanto sigue:

En primer término, en relación con la alegada necesidad de licencia de tala de arbolado, se indica que la empresa “*firmó el acta de*

comprobación de replanteo sin reservas, después de conocer la situación de la licencia de obra, concedida, y la licencia de tala, por gestionar. La empresa constructora era consciente de que podía realizar numerosos trabajos mientras se gestionaba la licencia de tala, como la estructura de la pérgola, parte importante del vaciado no afectado por los tres árboles, las acometidas eléctricas, de fontanería y saneamiento, la preparación de todos los elementos de seguridad y salud en la obra como casetas, vallado, etc. y la apertura del paso a la obra en el muro exterior de cerramiento.

La constructora podría haber rehusado la firma o firmar con reservas dicha acta y no lo hizo.

La constructora comunicó, en los primeros días de comienzo de la obra, que el jefe de obra se encontraba de baja y no nombró a la jefa de obra que ha actuado durante casi todo el proceso hasta el mes de octubre, casi dos meses después del comienzo oficial de la obra.

Con fecha del 21 de febrero de 2025, mediante la Orden 579/2025, se concedió una ampliación de plazo de 12 semanas, entre otras causas, por retraso por la obtención de la licencia de arbolado”.

En cuanto a las alegadas condiciones geotécnicas imprevistas y a la necesidad de trabajos adicionales no reconocidos, el informe determina:

«En ningún momento se ha cambiado ni modificado la cimentación, ni el número ni el tipo de pilotes, ni su ubicación, ni el armado y dimensiones de los encepados y vigas riostras. El acta n.º 4 de 15 de noviembre de 2024 recoge que la licencia de tala ya estaba concedida y que podían comenzar los trabajos de trasplante y tala. En el acta n.º 5 de 22 de noviembre, punto 05.01 “la DF transmite

a la constructora su inquietud por la lentitud actual en el avance de la obra”.

En el acta n.º 6, punto 06.01 “La constructora informa que el martes 3 de diciembre traen la armadura de los pilotes” pero sorpresivamente en el acta n.º 7, punto 07.01 “La constructora informa que no comenzarán con los pilotes hasta el 10 de enero, ya que la empresa estará de vacaciones.

En el acta n.º 09 de 17 de enero de 2025 la constructora informa “La pilotadora no se ha presentado. La constructora informa que tenían 4 ofertas y que han comenzado a contactar con las demás para cambiar de empresa y comenzar con los trabajos”.

En el acta n.º 10 de 24 de enero “los trabajos siguen paralizados hasta la llegada de la pilotadora”. En otro punto del acta, “la constructora informa que el miércoles irá la pilotadora a la obra y si el tiempo lo permite podrán comenzar a pilotar”.

En el acta n.º 11 de 31 de enero “la pilotadora ya está en la obra y ha realizado una prueba para comprobar las características del terreno”.

La constructora paralizó, en la práctica, los trabajos de ejecución material de la cimentación profunda durante el mes de diciembre 2024 y enero de 2025 por ausencia de la subcontrata de pilotaje. Debido a esos retrasos indebidos, se entró en época de lluvias y la excavación de fondos de encepados y el pilotaje se tuvieron que realizar con la ayuda de bombas de achique.

La canalización eléctrica encontrada no paralizó en ningún momento la ejecución de los trabajos de cimentación. Se dio orden de protegerla adecuadamente y así lo hizo la empresa

constructora. Dichas órdenes están recogidas en el acta n.º 6 de 29 de noviembre de 2024, punto 04.07.

En la primera ampliación de plazo (Orden 579/2025), de 12 semanas, la constructora solicitaba en su escrito 13 semanas, en parte por el retraso en la obtención de la licencia de arbolado, y por el hallazgo de una canalización eléctrica no planificada. La DF en su informe, estimo 12 semanas, los que no se trata de una estimación parcial, sino que se estimó casi en la totalidad lo solicitado por la constructora. La razón de no estimar totalmente lo solicitado por la constructora se basó en que el descubrimiento de la canalización eléctrica enterrada en el terreno no había significado un retraso real hasta el momento de dicha solicitud».

En tercer lugar, respecto a la alegada necesidad de trabajos y pagos por cuenta de la Administración, el informe se remite a la citada Orden 5774/ 2024, por la que se aprobaron precios nuevos de conformidad con la normativa aplicable. Añade que, “con fecha de 3 de diciembre de 2024, se firmó el acta de precios contradictorios de conformidad por ambas partes. El importe de la obra ejecutado en dicho momento es de 3,72%”.

En lo que al alegado desfase temporal y a la obsolescencia de la base de datos de precios se refiere, el informe señala que “la base de datos usada en el proyecto, era la oficial de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades. De hecho, ha estado vigente hasta recientemente que se ha procedido a su revisión.

La constructora se presentó libremente a la licitación y tuvo la posibilidad de estudiar todos los documentos del proyecto, incluidos los precios de la obra. De hecho, realizó incluso una baja del 3,30 % sobre esos precios que ahora manifiesta que son obsoletos”.

La quinta alegación, acerca de la concurrencia de acontecimientos climáticos extraordinarios (fuerza mayor), es respondida del siguiente modo:

“La segunda solicitud de ampliación de plazo, de fecha 7 de mayo, fue estimada solo parcialmente. La constructora solicitó 11 semanas de ampliación de plazo y se le concedieron cuatro.

La razón fue que, después de la ampliación concedida de 12 semanas (Orden 579/2025), la constructora no cumplió con la programación presentada, dedicando unos recursos extremadamente exigüos a la ejecución material de la obra.

Durante los meses de diciembre y enero se retrasó la ejecución del pilotaje semana tras semana, no iniciándose hasta finales del mes de enero.

Ninguna razón climatológica ni de permisos de tala influyeron en esos casi dos meses de retraso injustificado.

Según las actas de obra, firmadas por ambas partes, se puede comprobar que desde primeros de diciembre de 2024 hasta el 31 de enero de 2025 se estuvo esperando a que la pilotadora se presentara en la obra, sin prácticamente ninguna ejecución material nueva en todo ese período.

Aun así, debido a las inclemencias meteorológicas excepcionales durante el mes de marzo y abril de 2025, se estimó una ampliación de plazo de 4 semanas y se concedió mediante la Orden 1893/2025, del 16 de mayo.

La constructora solicitó una tercera ampliación de plazo a finales del mes de mayo, esta solicitud fue denegada por la dirección facultativa pues los argumentos eran los mismos que en las

ampliaciones anteriores, que ya habían sido estimadas. Así como las dos primeras ampliaciones de plazo se tramitaron administrativamente, esta tercera no se llegó a tramitar administrativamente debido a estas causas esgrimidas por la dirección facultativa.

A fecha de dicha solicitud la ejecución de obra estaba a un nivel extremadamente lento. Prueba de ello es la evolución del porcentaje de obra ejecutado pasó de 13,68% a 30 de abril a 17,91% a 31 de mayo, 17,95% a 30 de junio y 17,95% a 31 de julio. Es decir, que desde el 30 de abril al 31 de julio, tres meses de obra, se ejecutó un 4,27% de ejecución material”.

Por último, la contratista alega que ha sido diligente y que incluso ha subcontratado a servicios externos para garantizar el cumplimiento de los plazos contractuales.

La dirección facultativa de la obra discrepa de tal afirmación, por cuanto en diversas visitas de obras ha transmitido que no había suficientes recursos humanos y materiales. Aporta a tal efecto un estudio comparativo entre lo certificado y lo previsto.

					%	% SEGÚN PLAN DE OBRA
2024	AGO	01		0,00 €	0,00%	1,55%
	SEP	02		0,00 €	0,00%	6,99%
	OCT	03		12.275,01 €	1,70%	10,39%
	NOV	04		14.604,07 €	2,02%	18,99%
	DIC	5		9.212,67 €	1,27%	26,81%
2025	ENE	6		34.467,06 €	4,77%	62,67%
	FEB	7	1º AMPL PLAZO TRAMITADA	17.782,97 €	2,46%	19,17%
	MARZ	8		7.712,45 €	1,07%	29,06%
	ABR	9		2.879,99 €	0,40%	62,83%
	MAY	10	2º AMPL PLAZO			

			TRAMITADA	30.583,38 €		
	JUN	11	FIN DE PLAZO	303,87 €	0,04%	100,00%
	JUL	12		0,00 €	0,00%	100,00%
	AGO	13		20.790,90 €	2,87%	100,00%
	SEP	14		590,63 €	0,08%	100,00%
	OCT	15		38.097,98 €	5,27%	100,00%
	NOV	16		83.740,05 €	11,58%	100,00%
	DIC	17º		0,00 €	0,00%	100,00%
2026	ENE	18		0,00 €	0,00%	100,00%
				273.041,03 €	37,76%	100,00%

No consta informe de la compañía aseguradora.

El 17 de marzo de 2026 la Intervención decide no designar representante para la comprobación material de las obras, con carácter previo a la resolución contractual.

El acta de comprobación material previa a la resolución de los contratos es firmada el 20 de marzo de 2026, admitiendo que el importe objeto de recepción asciende a 287.625,58 euros.

El 23 de marzo de 2026 se solicita informe a la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, el cual es emitido el día 25 de marzo, con carácter favorable a la resolución propuesta.

Con fecha 1 de abril de 2026, se solicita informe a la Intervención General de la Comunidad de Madrid, y se suspende el plazo para dictar resolución en el procedimiento hasta su emisión.

El 13 de abril de 2026 el interventor general emite informe favorable a la resolución propuesta.

Con fecha 14 de abril de 2026, se levanta la suspensión del procedimiento, continuándose los trámites procedentes.

Finalmente, el 16 de abril de 2026 la Subdirección General de Gestión de Infraestructuras y Servicios solicita a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades que recabe el dictamen preceptivo sobre el citado proyecto de orden de resolución del contrato a la Comisión Jurídica Asesora, y, a su vez, que se le informe del momento de tal remisión, a fin de acordar la suspensión del plazo máximo para resolver el procedimiento.

Se recibe dicha petición de dictamen en esta Comisión Jurídica Asesora el 28 de abril de 2026. No consta la suspensión del procedimiento para la emisión del presente dictamen.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

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

La solicitud de dictamen se ha hecho llegar a la Comisión Jurídica Asesora por la consejera de Educación, Ciencia y Universidades, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 18.3.a) del

ROFCJA según el cual: “3. Cuando por Ley resulte preceptiva la emisión de dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, este será recabado:(...) a) Las solicitudes de la Administración de la Comunidad de Madrid, por el Presidente de la Comunidad de Madrid, el Consejo de Gobierno o cualquiera de sus miembros”.

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.- El contrato cuya resolución se pretende se adjudicó mediante Orden 3250/2024, de 16 de julio, del consejero de Educación, Ciencia y Universidades, por lo que resulta de aplicación la LCSP tanto en el aspecto sustantivo como en el procedimental.

De esta forma, es de aplicación el artículo 212.1 de la LCSP, que 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 la LCSP requiere que en el correspondiente expediente se dé audiencia al contratista. En el mismo sentido se pronuncia el artículo 109.1 a) del RGLCAP. En el presente expediente consta evacuado el trámite de audiencia a la contratista, en los términos que han quedado expuestos en los antecedentes de hecho.

El apartado b) de este último precepto exige la audiencia al avalista o asegurador “*si se propone la incautación de la garantía*”. En este caso, se propone la incautación de dicha garantía de conformidad con lo establecido en el artículo 213 apartados 3 y 5, por lo que se ha dado audiencia a la entidad depositaria del seguro de caución formalizado por la empresa, en la forma relatada en los antecedentes de hecho.

Por otro lado, el apartado tercero del artículo 191 de la LCSP 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.

De acuerdo con la normativa expuesta y, en particular, de acuerdo con la cláusula 43 del PCAP resulta que la competencia para resolver los contratos corresponde al órgano de contratación.

Además, en relación con el procedimiento, hemos de hacer particular referencia al plazo de resolución de este, pues, de conformidad con el artículo 212.8 de la LCSP, los expedientes de resolución contractual, deberán ser instruidos y resueltos en el plazo máximo de ocho meses. Ahora bien, dicho precepto no es básico y según el fundamento jurídico 7C c) de la Sentencia del Tribunal Constitucional 68/2021, de 18 de marzo, no es conforme con el orden constitucional de competencias, y por tanto, no es de aplicación a las comunidades autónomas ni a las entidades locales.

Como ya se ha indicado en dictámenes previos de este órgano (por todos, nos remitimos al Dictamen 141/26, de 11 de marzo), en relación al plazo de tramitación del procedimiento de resolución de contratos en la Comunidad de Madrid, la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad

Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid, que modifica la Ley 1/2001, de 29 de marzo, por la que se establece la duración máxima y el régimen de silencio administrativo de determinados procedimientos, 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, se producirá la caducidad del mismo.

Así, se amplía para el ámbito de la Comunidad de Madrid el plazo general de tres meses establecido en el artículo 21 de la LPAC, y equiparándolo al plazo previsto para la Administración del Estado en el artículo 212.8 de la LCSP.

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 refiere, el plazo máximo legal para resolver y notificar un procedimiento podrá suspenderse, entre otras circunstancias: *“...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, la Orden 274/2026 de 5 de febrero acuerda el inicio del procedimiento de resolución del contrato, pero existe un plazo de suspensión del procedimiento mientras se dicta informe por la Intervención General, tal como se ha expuesto en los antecedentes de hecho.

En consecuencia, a la fecha de emisión del presente dictamen, el procedimiento no ha caducado.

TERCERA.- Una vez analizado el procedimiento, debemos realizar algunas consideraciones generales sobre la resolución contractual.

La Administración puede optar por exigir el cumplimiento del contrato (por ejemplo, mediante la imposición de penalidades) o bien proceder a su resolución. Deberá optar por esta posibilidad tan sólo en casos de incumplimientos graves, como ya declaró el Tribunal Supremo en las sentencias de 16 de mayo de 1997 (recurso 12.105/1991) y de 29 de mayo de 2000 (recurso 5639/1994). En definitiva, la decisión corresponde a la Administración, y con ella habrá de buscar que el incumplimiento contractual origine el menor daño posible al interés público –Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 25 de septiembre de 2003 (recurso 1892/1995)- . Para la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de marzo de 2017 (recurso 1053/2016), la resolución requiere un incumplimiento grave, básico, en cuanto al no ejecutarse la conducta en qué consistía la prestación que conformaba el objeto contractual, quedaría frustrada su finalidad objetiva, sin que baste para justificarla el incumplimiento de simples obligaciones accesorias o complementarias. La sentencia concluye que, por tanto, la concurrencia de varios incumplimientos durante un extenso periodo de tiempo, pero que no afectan a la esencia de lo pactado, no permite la resolución, sino que aconseja la adopción de medidas menos gravosas.

En su Sentencia de 8 de marzo de 2018 (recurso 921/2015) el Tribunal Superior de Justicia de Madrid recuerda la doctrina fijada en la sentencia del Tribunal Supremo de 24 de junio de 2004, en cuanto a que: *“(...) la resolución implica una extinción anticipada de un contrato perfeccionado, que constituye un modo anormal de terminación de la*

relación contractual por la concurrencia de alguna circunstancia en la vida del contrato que impide o hace inconveniente su prosecución hasta su extinción normal. De acuerdo con dicha naturaleza el incumplimiento que justifica la resolución ha de ser sustancial, no basta con cualquier apartamiento de las obligaciones asumidas en el contrato, sino que ha de afectar a la obligación esencial de una de las partes en el caso de obligaciones bilaterales o recíprocas. Esto es, de acuerdo con la jurisprudencia, tanto de la Sala Tercera como de la Primera del Tribunal Supremo, ha de tratarse de incumplimiento básico, grave, de la obligación, en el sentido de que no se realiza la conducta en qué consiste la prestación, quedando frustrado el fin objetivo del contrato o haciendo imposible la realización de la prestación por parte del contratista. O, dicho, en otros términos, también en este ámbito de la resolución contractual ha de observarse el principio de proporcionalidad que exige para resolver el que el incumplimiento afecte a la esencia de lo pactado, no bastando aducir la no realización de prestaciones, que no impidan por su entidad alcanzar el fin del contrato”.

Por ello, procede estudiar si concurre o no la causa invocada para la resolución del presente contrato, no sin antes recordar que, con carácter previo a la resolución contractual, se optó por la continuación del contrato, con imposición de penalidades, y, sin que aquellas llegaran a imponerse, el contratista retiró los materiales y los carteles de la obra el 3 de diciembre de 2025, solicitando el día 12 de diciembre siguiente la resolución contractual.

La resolución pretendida se funda en el artículo 211.1 d) de la LCSP, en relación con la cláusula tercera del contrato y con la cláusula 43 del PCAP. El citado precepto prevé como causa de resolución del contrato: *“La demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista. En todo caso el retraso injustificado sobre el plan de trabajos establecido en el pliego o en el contrato, en cualquier*

actividad, por un plazo superior a un tercio del plazo de duración inicial del contrato, incluidas las posibles prórrogas”.

La cláusula tercera del contrato, formalizado el 23 de julio de 2024, determina que *“en caso de incumplimiento del plazo total, la Administración podrá optar indistintamente por la resolución del contrato o por la imposición de las penalidades previstas en el pliego de cláusulas administrativas particulares”*. Y la cláusula 43 del PCAP establece como causas de resolución de contrato las recogidas en los artículos 98, 211 y 245 de la LCSP.

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 312/21, de 29 de junio entre otros). Las sentencias de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 342/2014 de 5 de junio (Procedimiento Ordinario 251/2013) y 95/2016, de 14 de abril de 2016 (Procedimiento Ordinario 303/2015) señalan, 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 requiere intimación previa de la Administración (artículo 193.3 de la LCSP) y que el incumplimiento de los plazos contractuales faculta a la Administración para imponer penalidades al

contratista o para resolver el contrato, al amparo del artículo 193.4 de dicho texto legal.

En términos del Dictamen 255/2025, de 1 de octubre del Consejo Consultivo de Galicia:

«Así, para que el efecto resolutorio pueda tener lugar, es totalmente imprescindible que el incumplimiento contractual obedezca a una causa imputable al contratista y que, por tanto, la no realización de la prestación en plazo no esté motivada por un incumplimiento contractual por parte de la Administración, o por otra circunstancia a la misma reprochable, o no obedezca a un hecho imprevisible, inevitable e irreversible. Por el contrario, existirá atraso imputable al contratista cuando el mismo obedezca a dificultades en la ejecución del contrato que el contratista debió considerar al tiempo de su adjudicación.

En suma, constatada la existencia de un atraso en el cumplimiento del plazo, debe examinarse si la demora deriva de causa imputable al contratista o no le es atribuible, toda vez que “La conclusión acerca de la culpa se obtiene contraponiendo el comportamiento del contratista con un patrón de diligencia común al estándar ordinario de las obligaciones impuestas en el contrato. Son, por tanto, esenciales las condiciones que han concurrido en el desarrollo del contrato a fin de valorar si hubo ausencia de previsión de acuerdo con la naturaleza de las obligaciones y las circunstancias concretas de tiempo y lugar” (Sentencia del Tribunal Supremo de 21.12.2007, rec. 10262/2004)».

Como se ha indicado, el acta de replanteo se firmó el 23 de julio de 2024, comenzando así el cómputo del plazo inicial de seis meses previsto en la cláusula tercera del contrato.

Posteriormente, la Administración y la contratista suscribieron dos ampliaciones de plazo, instadas por la empresa. La última se acuerda por Orden 1893/2025, de 16 de mayo, fijando la fecha final del contrato el 13 de junio de 2025.

Las certificaciones de obra desde el mes de agosto de 2024 hasta enero de 2026 muestran los insuficientes porcentajes de obra ejecutada en relación con lo previsto en el programa de trabajo, lo que ha motivado el presente procedimiento para la resolución del contrato.

El contratista ha tratado de justificar, en el trámite de alegaciones, las razones de su incumplimiento. No obstante, en el informe de la Dirección General de Infraestructuras y Servicios de la Consejería, de 4 de marzo de 2026, se rebaten aquellas, en los términos señalados en los antecedentes de hecho, que damos por reproducidos.

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

Además, no consta que la mercantil contratista formulara objeción técnica alguna al proyecto o al inicio de las obras, en el acta de comprobación del replanteo de 23 de julio de 2024.

En este punto, tal y como dijimos en el Dictamen 129/24, de 14 de marzo, en cuanto a dicho trámite, *“la finalidad de la comprobación del replanteo es la de asegurar que el contrato puede ejecutarse para*

que las obras puedan realizarse sin demora, si son viables, y, en otro caso, facilitar que se introduzcan las modificaciones necesarias en el proyecto, o, en último término, poner fin al contrato por la imposibilidad de la ejecución de las obras en los términos pactados. La legislación contractual otorga especial relevancia al referido acto de comprobación del replanteo”.

A su vez, el Dictamen 273/23, de 25 de mayo, relativo al acta de replanteo y a su firma, señala que en dicho acto “*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*”.

Lo anterior nos lleva a considerar lo señalado en la Sentencia de 8 de enero de 2020, de la Sección Tercera, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, al indicar que “*no puede obviarse que en el acta de comprobación de replanteo, firmada el 21/07/2.017, la contratista nada adujo con relación a supuestas incidencias técnicas determinantes de la imposibilidad de la obra, por lo que su Director Facultativo la consideró viable, comenzando a contar desde entonces el plazo de ejecución.*

(...)

En definitiva, en una relación contractual pública seria 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”.

Por tanto, el contratista estaba obligado al cumplimiento del contrato en los términos firmados. Pese a ello, tal como se indica en el informe de 4 de marzo de 2026, que reitera lo expuesto en el previo de 21 de enero de 2026, se concedió una ampliación del plazo inicialmente previsto con el fin de compensar el retraso por la obtención de la licencia de arbolado, por el hallazgo de una canalización eléctrica no planificada e incluso para compensar inclemencias meteorológicas excepcionales.

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, con una escasa ejecución de las mismas, como acreditan los porcentajes considerados en los informes del director de las obras, por lo que concurre la causa de resolución contractual prevista por la Administración, la demora en el cumplimiento de los plazos, que ha implicado el consiguiente incumplimiento de la obligación de la contratista de acabar la obra dentro del plazo contractualmente fijado para ello. Al respecto, el Consejo de Estado, en su Dictamen n.º 60/2025, de 6 de marzo, señala que 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*”.

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

CUARTA.- En cuanto a los efectos de la resolución, es de aplicación el artículo 213.3 LCSP, 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 de 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, de conformidad, además, con lo concluido por 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 total de la garantía definitiva.

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

CONCLUSIÓN

Procede la resolución del contrato de obras denominado *“Construcción de gimnasio en el CEIP Pinocho de Torrejón de Ardoz”*, suscrito con la empresa RENOVATIO STUDIO ARQUITECTURA, S.L.

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 10 de junio de 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 346/26

Excmo. Sra. Consejera de Educación, Ciencia y Universidades

C/ Alcalá, 30-32 – 28014 Madrid