

Dictamen n.º: **355/26**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Contratación Pública**
Aprobación: **17.06.26**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 17 de junio de 2026, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Madrid, 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 basado en un acuerdo marco de obras «*Subsanación de patologías en la Escuela Infantil “Las Pléyades”, en Valdebebas. Avenida de Secundino Zuazo,34, con vuelta calle Manuel Gutiérrez Mellado. Distrito de Hortaleza. Lote 2*».

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 8 de mayo 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 Madrid.

A dicho expediente se le asignó el nº 319/26, correspondiendo la ponencia por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Silvia Pérez Blanco, quien formuló la propuesta de dictamen, deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en la sesión celebrada el día indicado en el encabezamiento de este dictamen.

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

1.- El pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) que ha de regir el acuerdo marco para la realización de obras de subsanación de patologías del conjunto de edificios demaniales, patrimoniales y aquellos que estén sujetos a cualquier tipo de uso del Ayuntamiento de Madrid (6 lotes) se aprobó por Decreto de la delegada del Área de Gobierno de Obras y Equipamientos de fecha 23 de mayo de 2024, para su adjudicación por procedimiento abierto.

Mediante Decreto de la delegada del Área de Gobierno de Obras y Equipamientos de 20 de enero de 2025, se adjudicó el acuerdo marco para la realización de las obras de subsanación de las patologías del conjunto de edificios demaniales, patrimoniales y aquellos que estén sujetos a cualquier tipo de uso del Ayuntamiento de Madrid, Lote 2, distritos de Salamanca, Chamartín, Ciudad Lineal y Hortaleza, a la UTE FTC OBRAS Y ENERGÍA S.A-CONSTRUCCIONES INIESTA, S.L.U.

El acuerdo marco se formalizó el 18 de febrero de 2025.

Según su cláusula cuarta, el plazo total de ejecución será de 24 meses desde el día 20 de febrero de 2025 hasta el día 19 de febrero de 2027. Este plazo es prorrogable por un periodo de 24 meses.

Se constituyó una garantía definitiva del 5% del precio de adjudicación del contrato basado, IVA no incluido, por importe de 11.924,86 euros.

2.- Por Decreto de la delegada del Área de Gobierno de Obras y Equipamientos de 23 de julio de 2025 se aprobó el proyecto de obras de «*Subsanación de patologías en la escuela infantil “Las Pléyades” en Valdebebas. Avenida de Secundino Zuazo,34, cv calle Manuel Gutiérrez*

Mellado. Distrito de Hortaleza» para su ejecución en el ámbito del lote 2. Se firmó el acta de replanteo del proyecto el 29 de julio de 2025.

Por decreto de la citada delegada de 19 de agosto de 2025, se adjudicó el contrato basado en el acuerdo marco de obras de «*Subsanación de patologías en la Escuela Infantil “Las Pléyades” en Valdebebas*» (en lo sucesivo, el contrato) para su ejecución en el ámbito del lote 2, a la UTE FTC Obras y Energía S.A. – Construcciones Iniesta, S.L.U., abreviadamente UTE SUBSANACIÓN LOTE 2. La adjudicación fue por un importe de 288.581,53 euros, IVA incluido, y un plazo total de ejecución de la obra de tres meses.

El objeto del contrato son los trabajos necesarios para la subsanación de los defectos en la Escuela Infantil “*Las Pléyades*”, planteándose seis actuaciones a realizar en dicha escuela infantil.

Se firmó el acta de comprobación de replanteo el 25 de agosto de 2025, acordándose la fecha de inicio de la ejecución al día siguiente.

Se autorizó una primera ampliación del plazo de ejecución por Decreto de 24 de noviembre de 2025 y se aprobó el reajuste de anualidades y un programa de trabajo de la obra.

El 19 de diciembre de 2025 se autorizó una segunda ampliación del plazo de ejecución del contrato “*por un periodo de tres meses hasta el día 23 de marzo de 2026*”, y se aprobó el reajuste de anualidades y un nuevo programa de trabajo de la obra.

3.- El 24 de febrero de 2026 se firma por el director general de Arquitectura y Conservación del Patrimonio del Ayuntamiento de Madrid el informe justificativo de la resolución del contrato.

En él se detallan los antecedentes de hecho y las incidencias acaecidas, poniendo de manifiesto la inejecución de los trabajos y la

dificultad para finalizar la obra en plazo. Se informa que se han tramitado certificaciones de obra por un importe total de 19.563,31 €: certificación 1 (agosto de 2025): 8.387,97 euros; certificación 2 (septiembre): 11.175,34 euros; certificación 3 (octubre) y sucesivas: 0 euros. Certificación 6 (enero de 2026): 0 euros.

El informe incide en que han transcurrido más de cinco meses desde el inicio de la obra y sólo se han ejecutado los trabajos correspondientes a la nivelación de la solera de patio, la revisión y limpieza de los elementos de saneamiento y la colocación de rejillas de recogida de aguas y de placas de anclaje de estructura de las pérgolas. Se significa que dichos trabajos suponen un 6,78% del total de la obra, quedando pendientes el resto.

Además, se alude a que el coordinador de Seguridad y Salud señala, en el acta de inspección de fecha 9 de octubre de 2025, que no se están realizando trabajos en la obra, y en el libro de incidencias, con fecha 2 de febrero de 2026, se anota: *“actualmente, no se están realizando trabajos en obra. También se ha comprobado que en la obra no se está ejecutando trabajo alguno desde octubre de 2025, sin que haya ninguna actividad en la misma. Se han retirado todo tipo de materiales y medios auxiliares de la obra”*.

La conclusión es: *“por todo ello, la situación actual es la de una obra destinada al servicio público, iniciada y paralizada por el contratista y sin visos de poder ser finalizada dentro su plazo, hasta el 23 de marzo de 2026, por ello se considera que concurre la causa de resolución del contrato por incumplimiento de la obligación principal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 211.1 f) de la LCSP”*.

TERCERO.- El 25 de febrero de 2026 se firma por la delegada del Área de Gobierno de Obras y Equipamientos del ayuntamiento el acuerdo de inicio del procedimiento de resolución del contrato, por incumplimiento culpable del contratista y por los motivos expuestos

en el informe justificativo de la Dirección General de Arquitectura y Conservación del Patrimonio, que se adjunta como anexo. Se concede trámite de audiencia a la contratista y a la compañía aseguradora.

Consta la aceptación telemática de la notificación del trámite de audiencia por la compañía aseguradora el 26 de febrero siguiente, sin que haya formulado alegaciones.

El día 4 de marzo de 2026 el representante de la UTE adjudicataria del contrato presenta escrito de alegaciones, en las que niega expresamente que se haya producido por su parte un incumplimiento culpable de la obligación principal del contrato. No obstante, reconoce la situación reflejada en el informe justificativo, e incide en que dicha situación no es por una negligencia o abandono injustificado, sino por una imposibilidad material sobrevenida derivada de la situación financiera y de la falta de recursos, que afecta a la viabilidad de la empresa. Se señala que la imposibilidad de cumplir con el plazo (23 de marzo de 2026) se debe a una fuerza mayor económica, de carácter excepcional, y se rechaza la incautación de la garantía de 11.924,86 €, pidiéndose su devolución.

Por el jefe del Departamento de Obras y Proyectos IV se firma, el 25 de marzo de 2026, el informe propuesta de resolución del contrato basado de obras por incumplimiento culpable del contratista, con incautación de la garantía de 11.924,86 euros, en atención a la causa del artículo 211.1 f) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), es decir, por incumplimiento de la obligación principal del contrato; y con aplicación del artículo 213.3 de la citada ley, que prevé, para los casos en que el contrato se resuelva por incumplimiento culpable del contratista, la incautación de la garantía y la indemnización a la Administración de los daños y perjuicios ocasionados, en lo que excedan de la garantía incautada.

Se ha incorporado al procedimiento un informe técnico de fecha 17 de abril de 2026, en el que se incide en que, pese a que la adjudicataria ha dispuesto de dos ampliaciones de plazo, en la obra no se han ejecutado trabajos desde el mes de octubre de 2025; y que finalizado el plazo de ejecución previsto el 23 de marzo de 2026, la zona de la obra se encuentra totalmente desprovista de materiales, medios, u otros elementos pertenecientes a la adjudicataria, no existiendo actividad alguna vinculada a la ejecución de la obra.

Se emite informe favorable de la Asesoría Jurídica, firmado por su letrada-jefa el 22 de abril de 2026, en el que se resumen los hechos, se señala la normativa aplicable y se analiza la procedencia de la causa de resolución invocada -artículo 211.1 f) de la LCSP-. Además, se pone de manifiesto que, de las alegaciones presentadas por la adjudicataria, se desprende su oposición a la resolución del contrato, por lo que es necesario el dictamen de la Comisión jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid. Finalmente, se concluye que la no ejecución de las obras por la contratista supone un incumplimiento de la obligación principal del contrato, lo que es causa de su resolución, y que procede la incautación de la garantía, por mor de lo dispuesto en el artículo 213.3 de la LCSP.

Por la secretaria general técnica del Departamento de Obras y Equipamientos se firma el mismo 22 de abril de 2026 la propuesta de acuerdo de resolución del contrato, se ordena la comprobación, medición y liquidación de las obras realizadas, fijando los saldos pertinentes a favor o en contra del contratista, previa citación de este, de conformidad con el artículo 246 de la LCSP, y se acuerda la incautación de la garantía constituida por importe de 11.924,86 euros.

La interventora delegada firma el 29 de abril de 2026 el informe de control del expediente en el que se realiza la comprobación de los

extremos que en él se detallan, resolviendo “*de conformidad*”, con la única observación de que, una vez se emita el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora y con carácter previo a la aprobación de la propuesta, el expediente se deberá remitir de nuevo a la Intervención para constatar la existencia del dictamen y su carácter favorable.

En este estado del procedimiento, la coordinadora general de la Alcaldía de Madrid firma, el 4 de mayo de 2026, la solicitud de dictamen a este órgano consultivo, a la que se acompaña el expediente.

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, que establece que “*deberá ser consultada en los siguientes asuntos: (...) Expedientes tramitados por las entidades locales sobre: resolución de los contratos administrativos en los supuestos establecidos por la legislación de contratos del sector público*”.

La solicitud de dictamen se ha efectuado por órgano competente para ello, según el artículo 18.3.b) del Reglamento de organización y funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (ROFCJA).

La empresa contratista ha formulado su oposición a la resolución del contrato, ya que en sus alegaciones se opone a que se la considere culpable del incumplimiento del contrato y también a la incautación

de la garantía. Por ello, resulta preceptivo el dictamen de esta Comisión ex artículo 191.3 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).

El presente dictamen se emite dentro del plazo legal.

SEGUNDA.- El contrato basado de obras cuya resolución se pretende se adjudicó y formalizó estando ya en vigor la LCSP, por lo que le resulta de aplicación ésta tanto en el aspecto sustantivo como en el procedimental. De esta forma, su artículo 212.1 establece que *“la resolución del contrato se acordará por el órgano de contratación, de oficio o a instancia del contratista, en su caso, siguiendo el procedimiento que en las normas de desarrollo de esta Ley se establezca”*.

Ante la falta de desarrollo reglamentario en este aspecto, debe considerarse lo dispuesto en el artículo 109 del del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Pública (RGLCAP) referido al procedimiento para la resolución de los contratos.

En materia de procedimiento, la resolución de contratos administrativos exige atenerse al 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 expediente se dé audiencia al contratista. Además, debe tenerse en cuenta el artículo

109 del RGLCAP, que exige la audiencia al avalista o asegurador “*si se propone la incautación de la garantía*”.

En este punto, y como ya vimos, se ha dado audiencia a empresa contratista que formuló alegaciones oponiéndose a la resolución contractual planteada por la Administración municipal. También se ha conferido trámite de audiencia a la compañía aseguradora, dado que se ha propuesto la incautación de la garantía constituida.

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 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 el caso del Ayuntamiento de Madrid, el informe del servicio jurídico a que se refiere el artículo 191.2 de la LCSP, es el de su Asesoría Jurídica, conforme a la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid. Por ello, de acuerdo con su artículo 28, se emitió, el 22 de abril de 2026, dicho informe, con carácter favorable.

En cuanto a la competencia para resolver los contratos, ésta corresponde al órgano de contratación, que, en este caso, es la delegada del Área de Gobierno de Obras y Equipamientos del ayuntamiento.

El procedimiento de resolución del contrato finaliza con la propuesta de resolución firmada por la secretaria general técnica el 22 de abril de 2026, en la que se recogen los hechos y la fundamentación legal de la causa de resolución, lo que permite conocer la posición de la Administración actuante, una vez tramitado el procedimiento.

Además, la interventora delegada firma el 29 de abril de 2026 el informe de control del expediente, con el resultado referido.

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

En cuanto al plazo para resolver el procedimiento, cuyo incumplimiento determina la caducidad del mismo, 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, ha establecido un plazo específico para el procedimiento de resolución contractual, pues su artículo 31, bajo la rúbrica, *“Modificación de 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 *“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, queda modificada como sigue...”*

Tres. Se introduce un nuevo epígrafe en el apartado 3 del Anexo, que será el apartado 3.9 con la siguiente redacción: «3.9. Expedientes de resolución contractual que se rijan por la legislación sobre contratos públicos. Ocho meses. Caducidad (iniciados de oficio). Desestimatorio (iniciados a instancia del contratista)”.

Dicha previsión legal, y el plazo de ocho meses resultante, resultan de aplicación a los procedimientos iniciados tras su entrada en vigor, como el presente, iniciado el 25 de febrero de 2026.

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

TERCERA.- Analizado ya tanto el procedimiento como el plazo para resolver, hemos de estudiar si concurre o no la causa de resolución del contrato invocada.

Como es sabido, la resolución de un contrato es una de las prerrogativas de las que dispone la Administración en la fase de ejecución de los contratos administrativos, ligada a la obligación de la Administración de velar por la satisfacción del interés público que motivó la celebración del contrato.

Por ello, la Administración puede, al igual que recoge el artículo 1124 del Código Civil, optar por exigir el cumplimiento del contrato (por ejemplo, mediante la imposición de penalidades) o bien proceder a su resolución, posibilidad a la que debería acudir tan solo en casos de incumplimientos graves, como ya declaró el Tribunal Supremo en las sentencias de 16 de mayo de 1997 (recurso 12105/1991) y 29 de mayo de 2000 (recurso 5639/1994). Esta opción depende de la Administración que, con ella, ha 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)].

Las sentencias de 30 de marzo de 2017 (r. 1053/2016) y 8 de marzo de 2018 (r. 921/2015) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, recuerdan 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 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”.

Así las cosas, en el caso que nos ocupa, la causa de resolución invocada es el incumplimiento culpable del contratista en el marco de un contrato de obras, ex artículo 211.1 f) de la LCSP: *“el incumplimiento de la obligación principal del contrato”*.

Por lo que se refiere a la concurrencia de dicha causa de resolución, ha quedado acreditada suficientemente en el expediente. En efecto, en el informe justificativo de la Dirección General de Arquitectura y Conservación del Patrimonio se documenta que solo se han emitido dos certificaciones de obra, correspondientes a los meses de agosto y septiembre de 2025, por un total de 19.563,31 €; las obras se pararon en el mes de octubre, tal y como se constata en la visita de inspección de 9 de octubre de 2025 y no se están realizando trabajos en la obra (folio 508 del expediente). Está anotado en el libro de incidencias el 2 de febrero de 2026 (folio 509): *“actualmente, no se están realizando trabajos en obra”*.

A mayor abundamiento, toda la actividad se ha abandonado definitivamente, recogándose los materiales y demás medios y elementos de construcción, y no hay presencia de operarios, como se informa por el técnico competente el 17 de abril de 2026.

En definitiva, es lo cierto que a la fecha de finalización del plazo (23 de marzo de 2026) los trabajos ejecutados suponen solo un 6,78% del total de la obra, quedando pendientes el resto de actuaciones y estando la obra sin actividad alguna.

Estos hechos no han sido desvirtuados por la empresa contratista que, en su escrito de alegaciones, ha venido a reconocerlos, y se ha limitado a señalar la ausencia de dolo, excusándose en los graves problemas financieros que sufre (sin presentar tampoco prueba de ellos) y en la falta de viabilidad económica de la empresa para seguir con la obra, motivos que no cabe invocar legalmente para oponerse a la resolución del contrato.

Por todo lo expuesto, procede la resolución contractual por incumplimiento de la empresa contratista de su obligación principal de ejecutar las obras objeto del contrato en el plazo establecido, al amparo de lo establecido en el apartado f) del artículo 211.1 de la LCSP, en relación con el artículo 245 del mismo texto legal, relativo al contrato de obras, incumplimiento que ha de calificarse como culpable.

CUARTA.- Una vez apreciada la concurrencia de la causa para la resolución del contrato, procede determinar los efectos de la misma.

Es de aplicación el artículo 213.3 de la LCSP que 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.

Por ello, 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 nuestros dictámenes 556/19, de 19 de diciembre, 580/20, de 22 de diciembre, o más recientemente, en el 214/26, de 22 de abril, sin que resulte precisa la valoración previa de los daños.

Conforme a lo establecido en ese precepto y dado que consta la audiencia a la entidad aseguradora, procede que el ayuntamiento realice la incautación de la garantía constituida en su día, tal y como recoge la propuesta de resolución del contrato de 22 de abril de 2026.

Si bien se advierte un error material en ella, al indicarse dos cantidades distintas en el apartado tercero: *“Acordar la incautación de un importe de 11.924,86 euros, de la garantía definitiva depositada en la Tesorería Municipal, por importe de 350.000 euros (sic), acreditada con Carta de Pago número 2024/720015366, por la UTE FTC Obras y Energía, S.A. – Construcciones Iniеста, S.L.U. para responder del lote 2”*, lo que ha de rectificarse en la resolución que se dicte.

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

CONCLUSIÓN

Procede la resolución del contrato basado en un acuerdo marco de obras *«Subsanación de patologías en la Escuela Infantil “Las Pléyades”, en Valdebebas. Avenida de Secundino Zuazo,34, cv calle*

Manuel Gutiérrez Mellado. Distrito de Hortaleza. Lote 2», por la causa prevista en el artículo 211.1 f) de la LCSP.

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 17 de junio de 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 355/26

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid