

Dictamen n.º: **432/26**
Consulta: **Alcaldesa de Villa del Prado**
Asunto: **Contratación Pública**
Aprobación: **08.07.26**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión del día 8 de julio de 2026, emitido ante la consulta formulada por la alcaldesa de Villa del Prado, 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 la resolución del contrato de servicios denominado “*Contenerización, recogida, transporte y eliminación de residuos sólidos urbanos, y gestión del punto limpio en el Municipio de Villa del Prado*”, adjudicado a la UTE “ACTUA, SERVICIOS Y MEDIO AMBIENTE, S.L. y 3RS GESTION DE RESIDUOS Y VALORACION, S.L.”, (en adelante, “*la contratista*” o “*la adjudicataria*”).

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 1 de junio de 2026 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid una solicitud de dictamen referida al expediente aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 382/26, 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 de la

Comunidad de Madrid (en adelante, ROFCJA), aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno.

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Ángel Chamorro Pérez, quien formuló y firmó la propuesta de dictamen, deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día 8 de julio de 2026.

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

Previa tramitación del oportuno expediente de contratación, la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Villa del Prado, en sesión ordinaria del día 6 de agosto de 2021, acordó adjudicar el contrato de servicios denominado *“Contenerización, recogida, transporte y eliminación de residuos sólidos urbanos y gestión del punto limpio en el municipio de Villa del Prado”*, a la UTE contratista por un importe de 3.082.885,17 euros (2.788.612,82 euros de base imponible y 294.272,35 euros en concepto de IVA) y un plazo de duración de 10 años, designando como responsable del contrato a la Concejalía de Medio Ambiente.

Efectuada la correspondiente notificación, con fecha 1 de septiembre se formaliza el contrato entre las partes, haciéndose constar que:

“Además de las condiciones recogidas en los Pliegos, en su oferta se compromete a:

- Reducción plazo de entrega de contenedores carga trasera, se oferta 180 días.*
- Reducción plazo de entrega de contenedores orgánica, se oferta 180 días.*

- *Reducción plazo de ejecución de las naves, se oferta 120 días.*
- *5.000 euros sin IVA de mejora para el aumento dotación anual campaña concienciación, que, sumados a los 5.000 euros sin IVA indicados en los Pliegos de Prescripciones Técnicas, suman un total de 10.000 euros anuales.*
- *Oferta ampliación de 4 lavados de contenedores extraordinarios anual, además de los previstos en los Pliegos de Prescripciones Técnicas (cláusula 4.7.3)”.*

Según resulta de la cláusula primera del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), el objeto del contrato es “*la gestión integral de los residuos de origen doméstico y asimilables procedentes de generados en las viviendas, comercios, industrias y edificios públicos situados dentro del término municipal de Villa del Prado, que incluye los servicios de contenerización, recogida y transporte de residuos de origen doméstico y asimilables del municipio de Villa del Prado, así como la gestión del punto limpio con el objetivo de garantizar las adecuadas condiciones de salubridad e higiene del municipio y cumplir con las obligaciones y objetivos medioambientales de una gestión correcta*”.

Añade este PCAP que “*será necesaria la creación de dos naves en terreno de propiedad municipal del Ayuntamiento que una se pondrá a disposición del Ayuntamiento y la otra se pondrá a disposición del adjudicatario que le servirá como instalación fija para guarecer los camiones del servicio de recogida y como almacén del servicio. Dichas naves pasarán a ser de propiedad municipal una vez ejecutadas y formalizadas según su correspondiente escritura pública y su posterior inscripción en el Registro de la Propiedad. Las mismas han de verse ejecutadas como máximo en el plazo de 1 año a partir de la fecha de formalización del contrato. Las características técnicas de las naves se especifican en el Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares (PPT)*”.

En este sentido, el Anexo IV del PPT viene referido a las *“Características de las parcelas a construir y sus requisitos”*.

Una vez formalizado el contrato, con fecha 24 de junio de 2022, la mercantil contratista dirige un escrito al ayuntamiento solicitando la modificación del contrato en los términos del documento *“Modificación proposición económica”* que adjunta. Acompañan también a esta solicitud de modificación el Proyecto Básico y de Ejecución de las obras de construcción de una *“nave para almacenes municipales y aparcamiento de maquinaria”*, firmado en junio de 2022 por un arquitecto colegiado, así como toda la documentación correspondiente a este proyecto, y un estudio geotécnico firmado por una licenciada en Geología y un ingeniero de Caminos, ambos colegiados.

Posteriormente, con fecha 6 de febrero de 2023, desde la Alcaldía se dicta providencia en la que se solicita que se emita informe por los servicios técnicos municipales y por la Secretaría sobre la concesión de la licencia de obras para la realización de una *“nave para almacenes municipales y aparcamiento de maquinaria”*.

Este informe se emite el 6 de febrero de 2023, y en él se indica que *«habiendo revisado el proyecto técnico de obra mayor para “Nave para almacenes municipales y aparcamiento de maquinaria”, se deberá aportar anexo al proyecto técnico presentado, justificando los siguientes puntos:*

- *Real Decreto 2267/2004, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de seguridad contra incendios en los establecimientos industriales, aportará plano de distribución del almacenamiento para justificar el nivel de riesgo intrínseco (NRI) del establecimiento de la memoria.*

- *Real Decreto 842/2002, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento Electrotécnico para Baja Tensión, así como sus instrucciones*

Técnicas complementarias, justificando, mediante cálculo, la iluminación normal del edificio, así como, la iluminación de evacuación y emergencia.

- Dado que se considera en el proyecto presentado que habrá vehículos industriales aparcados en el edificio, deberá desclasificar la instalación eléctrica, de acuerdo, a la ITC-BT-029 del Real Decreto 842/2002, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento Electrotécnico para Baja Tensión, así como sus instrucciones Técnicas complementarias.

- Ley 10/1993, de 26 de octubre, sobre vertidos líquidos industriales al sistema integral de saneamiento y sus posteriores modificaciones, dado que será un aparcamiento de vehículos industriales, deberá aportar documentación con la ubicación de la correspondiente arqueta de control de efluentes y toma de muestras, así como tamaño, etc.

- Real Decreto 486/1997, de 14 de abril, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en los lugares de trabajo, en materia de condiciones higiénicas de los lugares de trabajo, así como servicios higiénicos.

Todo lo anterior, se deberá requerir por parte del Departamento de Secretaría de este ayuntamiento».

Intentada la notificación electrónica de este requerimiento, consta en el expediente el justificante de su rechazo.

Consta también en el expediente una providencia de incoación de un expediente de imposición de penalidades al contratista, de fecha 15 de junio de 2023, en virtud de lo establecido en los arts. 192 y 193 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), en la que se hace referencia a que, constatado que las dos naves a que se refiere la cláusula primera del PCAP no se han construido a día de la fecha, se acuerda *“iniciar expediente de imposición de penalidades al contratista”* así como que *“se emita informe por el responsable del contrato, el departamento de Urbanismo e informe jurídico de la Secretaría y, en su caso, de la Intervención al objeto de determinar si dicha penalidad es aplicable, para que el órgano de contratación proceda a su aprobación”*, si bien no consta ninguna actuación posterior en relación con este expediente.

Posteriormente, el 1 de diciembre de 2023, la mercantil contratista presenta un escrito en el Ayuntamiento de Villa del Prado en el que solicita que *«se proceda a la aplicación de la “Cláusula octava. Revisión de precios” del Pliego de Condiciones Administrativas, suponiendo un aumento en el canon anual, para el tercer año del contrato de 19.620,08 € (IVA excluido). Incrementando el canon anual hasta los 298.481,36€ base imponible, al ser conforme a Derecho»*.

Con fecha 17 de septiembre de 2024, desde la Alcaldía se solicita informe a la Vicesecretaría sobre la posible imposición de penalidades al adjudicatario e, incluso, la eventual resolución del contrato, *“visto que el servicio de recogida de basuras es ineficiente y que no se han cumplido con algunas cláusulas del Pliego, en relación a la construcción de las naves”*.

Este informe se emite el 19 de septiembre de 2024 y en él se concluye, entre otras cuestiones, en la necesidad de que el órgano de contratación designe a una persona física, funcionario del ayuntamiento, o física o jurídica exterior, como responsable del contrato, a fin de que determine mediante un informe y constate de manera fehaciente, los incumplimientos del contrato por parte del adjudicatario del mismo.

Consta un informe del concejal de Urbanismo del Ayuntamiento de Villa del Prado, de 25 de octubre de 2024, en el que se enumeran los días en los que el servicio de recogida de residuos no se ha prestado debido a alguna incidencia con los vehículos dedicados para tal fin (un total de 10 entre el 4 de junio y el 21 de octubre de 2024). Este informe fue notificado a la adjudicataria, constando en el expediente el justificante de rechazo de la notificación electrónica.

Con fecha 25 de octubre de 2024, el concejal de Urbanismo del Ayuntamiento de Villa del Prado dirige a la UTE contratista un escrito del siguiente tenor: *“Conforme a la reunión mantenida con ustedes..., indicar que desde 2022 no existen registros de entrada con documentación remitida por ustedes. A tal efecto, ruego remitan mediante registro de entrada todo lo relativo al proyecto de construcción de naves entregado al ayuntamiento para poderles atender adecuadamente”*. Intentada la notificación de este escrito a la adjudicataria, consta en el expediente el justificante de rechazo de la notificación electrónica.

Posteriormente, el 20 de enero de 2025, se emite informe por la Secretaría del ayuntamiento, en el que se insiste en la necesidad de nombrar un responsable del contrato, a fin de que por éste se emitan informes relativos a los posibles incumplimientos por parte de la contratista que, en su caso, den lugar al inicio del expediente de resolución del contrato. Así mismo, se señala que *“no se deben conformar facturas por aquella parte de las prestaciones que no se han efectuado”*.

El 1 de abril de 2025 desde la Alcaldía se solicita informe a la Intervención Municipal, toda vez que, a dicha fecha, *“aún no se ha cumplido con la obligación por parte de la empresa adjudicataria, de la construcción de las dos naves, pero si se está abonando a la empresa, la parte proporcional por la construcción de las dos naves”*.

En sesión ordinaria del Pleno del día 2 de abril de 2025 se adopta el acuerdo para el nombramiento del responsable de contrato que nos ocupa.

Con fecha 28 de mayo de 2025, se emite informe por los servicios técnicos del ayuntamiento, del que resulta que *«desde el 15 de septiembre de 2021, la UTE ha estado facturando por el concepto “Construcción de dos naves en Villa del prado” por importe mensual de 1.580,21 euros más IVA. Por este concepto el Ayuntamiento de Villa del Prado hasta el mes de febrero de 2025 ha pagado la cantidad de 79.413,97 euros.*

Según el informe emitido por el secretario general del Ayuntamiento de Villa del Prado (Madrid) de fecha de enero 2025, no se puede seguir abonando ese concepto porque ese servicio de construcción de obra no se está ejecutando y no genera derecho de abono.

Por lo que las facturas de los meses de marzo y abril, las deben volver a presentar sin ese concepto y así sucesivamente».

Este informe fue notificado al contratista el 30 de mayo de 2025, y el 30 de junio de ese mismo año presenta escrito, en el que indica que *“se ha procedido al cumplimiento de dicho requerimiento, habiendo sido corregidas y registradas de nuevo las correspondientes facturas, siguiendo las instrucciones indicadas”* añadiendo que *“en relación a la construcción de las naves previstas en el Pliego, tal y como fuera puesto de manifiesto ante ese Excmo. Ayuntamiento, nos encontramos a la espera de recibir la concreción y aprobación de las propuestas planteadas, tanto desde un punto de vista técnico respecto de las cuestiones no previstas en los Pliegos, cómo económico para encontrar una solución a la incidencia comunicada por esta adjudicataria, relativa al incremento significativo de la valoración de su construcción, entre otros, mediante escrito de 24 de junio de 2022 con número de Registro*

2910/2022 presentado con motivo del modificado solicitado, el cual se encuentra pendiente de resolver”.

El 5 de agosto de 2025 desde la Alcaldía se convoca a la mercantil contratista a fin de mantener una reunión *“para buscar una solución urgente al mal funcionamiento del servicio de recogida de basuras”*. Consta notificada esta convocatoria a la contratista con fecha 12 de agosto de 2025.

Posteriormente, se solicita informe al arquitecto municipal, que lo emite con fecha 11 de septiembre de 2025, siendo completado, a petición de la Alcaldía, por otro informe de 4 de noviembre de 2025, en el que se concluye que:

“... el Proyecto Básico y Ejecución firmado por ..., fechado en mayo de 2022, no da respuesta a lo establecido en el Pliego de Condiciones del Contrato servicio de Recogida de Basuras y Explotación del Punto Limpio del término municipal de Villa del Prado así como tampoco cumple con alguna de las condiciones de la Ordenanza 03 – Industria y almacenes de las vigentes NN.SS de Villa del Prado”.

Posteriormente, el 11 de noviembre de 2025, el concejal de Mantenimiento-Medio Ambiente emite informe describiendo situaciones en las que el contrato que nos ocupa no se ha cumplido en sus términos, siendo notificado este informe al contratista el 13 de noviembre de 2025.

El contratista presenta el 13 de noviembre de 2025 una nueva solicitud de revisión de precios, de acuerdo con la cláusula octava del PCAP.

Por la Alcaldía se requiere informe sobre esta solicitud, y el 24 de noviembre de 2025 el concejal de Mantenimiento-Medio Ambiente se limita a trasladar nuevas deficiencias en la prestación del servicio objeto del contrato.

El 2 de diciembre de 2025 se emite nuevo informe por el arquitecto municipal, en el cual se realiza una detallada relación de antecedentes del expediente de referencia, con los incumplimientos constatados.

TERCERO.- Llegamos así al expediente de resolución contractual que nos ocupa, del que interesa destacar los siguientes trámites:

Previo informe de la Secretaría de 13 de enero de 2026, el 21 de enero de 2026 se dicta Resolución de la Alcaldía en la que se acuerda:

“Primero.- Incoar el procedimiento para acordar, si procede, la resolución del contrato de servicios referido.

Lo que conllevaría los efectos correspondientes de conformidad con lo establecido en los artículos 213 y 313 de la LCSP.

SEGUNDO. Dar audiencia al contratista por plazo de diez días naturales y por el mismo plazo dar audiencia al avalista o asegurador si se propone la incautación de la garantía (...).”

Con fecha 27 de enero de 2026, se confiere trámite de audiencia a la contratista, que presenta sus alegaciones el 6 de febrero de 2026, en las que relaciona los siguientes incidencias e incumplimientos achacables al órgano de contratación; (i) incumplimiento designación figura responsable del contrato; (ii) incumplimiento en la tramitación y aprobación de las revisiones de precio previstas en el contrato; (iii) incumplimiento de la tramitación y aprobación de los modificados necesarios para garantizar la correcta ejecución del contrato.

Así mismo, el contratista realiza en su escrito una serie de observaciones en relación con los motivos que le han llevado a la imposibilidad de construir las dos naves, así como diversas aclaraciones respecto de las incidencias en la prestación del servicio que señala el ayuntamiento contratante, solicitando que *“se proceda al archivo del procedimiento de resolución del contrato por causas imputables a mi representada sin incautación de la garantía y proceda a resolver el contrato por mutuo acuerdo en los términos que finalmente se establezcan entre las partes”*.

Posteriormente, con fecha 16 de junio de 2026, se confiere trámite de audiencia a las entidades avalistas, constando certificado del secretario del ayuntamiento del que resulta que no ha sido presentada alegación alguna.

Sin más trámites, se dicta por la alcaldesa del Ayuntamiento del Villa del Prado la propuesta de resolución del contrato *“por incumplimiento de las obligaciones contractuales esenciales imputable al contratista, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 211 de la LCSP”*. Se insta a *“declarar la incautación de la garantía definitiva y complementario constituida por el contratista, por importe de 278.861,28 euros y consta en el expediente el aval bancario por importe de 20.000 euros en el Área de Caja de Depósitos de la Dirección General de Política Financiera y Tesorería de la Comunidad de Madrid (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), en virtud de la Ley 5/2003, de 20 de marzo, de Residuos de la Comunidad de Madrid*.

Remitir el expediente completo al Consejo de Estado (ha de entenderse Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid) (...)».

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

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

La solicitud de dictamen se ha hecho llegar a la Comisión Jurídica Asesora por el consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 18.3.c) 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.- El contrato cuya resolución se pretende se adjudicó por acuerdo de la Junta de Gobierno Local el día 6 de agosto de 2021 y se formalizó el 1 de septiembre de 2021, por lo que resulta de aplicación la LCSP tanto en el aspecto sustantivo como en el procedimental.

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". Ante la falta de desarrollo reglamentario en el aspecto objeto de estudio, debe considerarse, asimismo, lo dispuesto en el artículo 109 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP) referido específicamente al *"procedimiento para la resolución de los contratos"* en lo que no se oponga a la ley.

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. A estos efectos, con fecha 27 de enero de 2026 se procedió a dar este trámite de audiencia, presentado sus alegaciones la mercantil adjudicataria con fecha 6 de febrero de 2026, oponiéndose a la resolución contractual planteada por la Administración.

Asimismo, el artículo 109.1.b) del RGLCAP exige la audiencia al avalista o asegurador *"si se propone la incautación de la garantía"*. En este caso constan en el expediente un aval por una entidad bancaria por importe de 278.861,28 euros y otro, de diferente entidad bancaria, por importe de 20.000 euros, habiéndose procedido a dar trámite de audiencia a las dos, sin que ninguna de ellas haya presentado alegaciones. Sin embargo, esta circunstancia no se hace constar en la propuesta de resolución remitida, de modo que se exige su incorporación a la misma.

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, habiéndose solicitado informe a esta Comisión con fecha 1 de junio de 2026.

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 sentido figuran en el expediente el informe ya referido de la Secretaría del Ayuntamiento de fecha 13 de enero de 2026.

En relación con el preceptivo informe de la Intervención Municipal, si bien consta un informe de 1 de abril de 2025 sobre unas facturas puntuales relativas a este expediente, no se ha emitido respecto de la propuesta de resolución del contrato. Al respecto, reiterar lo que hemos señalado en nuestro Dictamen 758/22, de 15 de diciembre o en el Dictamen 19/24, de 18 de enero, entre otros, en los que indicábamos que *“contando el órgano competente con suficientes elementos de juicio, jurídicos y técnicos, respecto de la decisión a adoptar, la omisión del trámite constituye una mera irregularidad no invalidante, determinante de anulabilidad (artículo 48.2 LPAC)”*, lo que es trasladable al caso que nos ocupa, sin perjuicio de recordar al órgano competente la necesidad de que el informe de la Intervención municipal –que en este caso es el que falta en el expediente de resolución contractual- se incorpore al procedimiento y se otorgue nueva audiencia a los interesados, sólo en la circunstancia poco probable de que recogiera nuevos elementos cuyo desconocimiento pudiera causarles indefensión.

De acuerdo con la normativa expuesta, resulta que la competencia para resolver los contratos corresponde al órgano de contratación. En este caso el contrato fue adjudicado por la Junta de Gobierno local.

Además, en relación con el procedimiento, hemos de hacer particular referencia a su plazo de resolución, pues, en los procedimientos de resolución de contratos iniciados de oficio, el incumplimiento del plazo máximo de duración para resolver determina la caducidad conforme a lo establecido en el artículo 212.8 de la LCSP.

Sobre la determinación de cuál sea el plazo de aplicación en el ámbito autonómico madrileño, el criterio inicialmente mantenido por esta Comisión, que aplicaba el artículo 212.8 LCSP/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 5.º) 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, 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 de resolución el día 21 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.

Como señalamos, entre otros, en nuestro Dictamen 153/18, de 27 de marzo, la resolución 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 (Rec. 12.105/1991) y 29 de mayo de 2000 (Rec. 5639/1994).

Esa 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 (Rec. 1892/1995)].

Las sentencias de 30 de marzo de 2017 (Rec. 1053/2016) y 8 de marzo de 2018 (Rec. 921/2015) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid recuerdan la doctrina fijada en la 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”.

En este caso, el Ayuntamiento de Villa del Prado propone la resolución del contrato que nos ocupa alegando que la mercantil adjudicataria incumplió varias de las obligaciones incluidas en el PCAP, y en particular, la establecida en su cláusula primera, según la cual *“será necesaria la creación de dos naves en terreno de propiedad municipal del Ayuntamiento que una se pondrá a disposición del Ayuntamiento y la otra se pondrá a disposición del adjudicatario que le servirá como instalación fija para guarecer los camiones del servicio de recogida y como almacén del servicio”.*

Del expediente remitido resulta acreditado que estas dos naves, efectivamente, no han sido construidas. Así resulta del informe del arquitecto municipal de 11 de septiembre de 2025, y del posterior complementario de fecha 4 de noviembre de 2025, del que resulta:

“Existe un expediente de contratación en cuyo pliego técnico, como mejora para la obtención del contrato de recogida de residuos, se planteaba la posibilidad de incluir el proyecto y la ejecución de las citadas naves

(...)

Sin haberse solicitado por registro, se presenta a modo de borrador en el Ayuntamiento en el mes de febrero de 2023, un Proyecto Básico y Ejecución y dirección de obra firmados por (...)

(...)

A este proyecto se le hizo un requerimiento por parte del ingeniero municipal con fecha 06/02/2023 que no ha sido atendido.

Tras una reunión entre alcaldía, concejal de Urbanismo, servicios técnicos con la empresa ACTUA en septiembre 2023 ante las dudas que tenía esta empresa, se indicó que según el punto 8 del Pliego de Prescripciones Técnicas sería necesaria la creación de DOS naves, una para el Ayuntamiento y otra para la empresa. Respecto al programa de necesidades para la nave del Ayuntamiento es: maquinaria de obra (dumper y camión), maquinaria de jardinería (desbrozadoras, podadoras y motosierras), carrozas de la cabalgata, pinturas y algo de material de construcción. En el mismo punto del pliego se indicaba que debían existir dependencias para el personal, con áreas de vestuarios y aseos.

Tras esta reunión, no se ha presentado subsanación al proyecto conforme al requerimiento de los Servicios Técnicos de febrero de 2023.

Tampoco se ha solicitado licencia de obra y actividad en cumplimiento de lo ofertado por la empresa ACTÚA. No existe registrado en el Ayuntamiento el documento subsanado y por tanto no ha podido continuarse con la tramitación.

(...)

No obstante, lo más destacable de la propuesta es que no da respuesta a lo establecido en el punto 8 de Pliego de Condiciones en

el que se indicaba claramente que era necesaria la creación de DOS naves, UNA se pondrá a disposición del Ayuntamiento y la OTRA se pondrá a disposición del adjudicatario que le servirá como instalación fija para guarecer los camiones del servicio de recogida y como almacén del servicio.

También según el citado punto 8 del pliego, las instalaciones deberían estar dotadas de los elementos necesarios para el mantenimiento y conservación de los vehículos y materiales, y así mismo contar con dependencias para el personal, con las áreas de vestuarios, aseos, etc. apropiados y dimensionados en base a la normativa actualizada de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

Por todo lo mencionado se concluye que el Proyecto Básico y Ejecución firmado por (...), fechado en mayo de 2022, no da respuesta a lo establecido en el Pliego de Condiciones del Contrato servicio de Recogida de Basuras y Explotación del Punto Limpio del término municipal de Villa del Prado, así como tampoco cumple con alguna de las condiciones de la Ordenanza 03 – Industria y almacenes de las vigentes NN.SS de Villa del Prado”.

Lo señalado hasta el momento ha de ponerse en relación con lo previsto en el artículo 211 f) de la LCSP y en la cláusula 26.3 del PCAP.

En efecto, según el primero de ellos, es causa de resolución:

“f) El incumplimiento de la obligación principal del contrato.

Serán, asimismo causas de resolución del contrato, el incumplimiento de las restantes obligaciones esenciales siempre que estas últimas hubiesen sido calificadas como tales en los pliegos o en el correspondiente documento descriptivo, cuando concurren los dos requisitos siguientes:

1.º Que las mismas respeten los límites que el apartado 1 del artículo 34 establece para la libertad de pactos.

2.º Que figuren enumeradas de manera precisa, clara e inequívoca en los pliegos o en el documento descriptivo, no siendo admisibles cláusulas de tipo general”.

Por su parte, la cláusula 26.3 del PCAP establece que tiene la consideración de obligación esencial de ejecución del contrato, entre otras, “*el cumplimiento de la propuesta del adjudicatario en todo aquello que haya sido objeto de valoración de acuerdo con los criterios de adjudicación establecidos para el contrato*”, añadiendo la cláusula 32 de este PCAP que “*serán causas de resolución del contrato al amparo del artículo 211 f) de la LCSP las establecidas como obligaciones esenciales por el órgano de contratación*”.

Pues bien, entre los criterios de adjudicación del contrato se encontraba la reducción en el plazo de ejecución de las naves, concediéndose un máximo de 4 puntos según el siguiente desglose:

“30 días 1 punto

60 días 2 puntos

90 días 3 puntos

120 días 4 puntos”.

En este sentido, según resulta del expediente, la mercantil adjudicataria ofertó una reducción en el plazo de ejecución de las naves (que era de un año) de 120 días, por lo que obtuvo 4 puntos de valoración por este criterio de adjudicación.

Por tanto, habiendo incumplido la contratista uno de los criterios que fue objeto de valoración en la adjudicación del contrato, ha incumplido una obligación esencial del mismo, procediendo, por tanto, su resolución, al amparo de lo señalado.

En este punto debe advertirse que, tal y como ya hemos referido, la UTE adjudicataria no presentó documentación relativa a las naves a construir hasta el 24 de junio de 2022, es decir 270 días después de la formalización del contrato, que tuvo lugar el 1 de septiembre de 2021, por lo que, teniendo en cuenta que ofertó un plazo de reducción de 120 días respecto de los 365 que era el plazo fijado en el contrato, resulta incuestionable que en ningún momento fue posible que la dos naves fueran construidas en el plazo en el que se comprometió a hacerlo.

Es cierto que la contratista presentó ese mismo día 24 de junio, acompañando su proyecto de obras para de construcción de la “Nave para almacenes municipales y aparcamiento de maquinaria”, una propuesta de modificación del contrato, no obstante lo cual debemos tener en cuenta que el contratista no puede alegar el incumplimiento de la obligación, por parte de la Administración, de modificar el contrato, porque, como señala la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de noviembre de 2022 (recurso 871/2020):

«No existe tampoco una obligación de la Administración contratante de tramitar el proyecto modificado y la consiguiente imposibilidad de ejecutar las nuevas unidades hasta su aprobación. El órgano competente para determinar si es necesario un modificado del proyecto original es la Dirección facultativa (art. 242.4 LCSP). Más en general, la modificación del contrato es una potestad de la Administración, no un derecho del contratista, aunque su ejercicio debe someterse a un procedimiento y requisitos (arts. 203 y ss. LCSP). El hecho de que en este caso se “negociara” entre las partes la modificación del contrato, no supone el deber de tramitar el

procedimiento y concluir en la modificación, aún menos en los términos que pretendía el contratista».

Por tanto, y según lo señalado, podemos concluir que procede la resolución del contrato por incumplimiento por parte del contratista de una obligación esencial del contrato, expresamente prevista como tal en el PCAP.

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 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 tal sentido se 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, esta Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede la resolución del contrato de servicios denominado *“Contenerización, recogida, transporte y eliminación de residuos sólidos urbanos, y gestión del punto limpio en el Municipio de Villa del Prado”*.

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 8 de julio de 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 432/26

Sra. Alcaldesa de Villa del Prado

Plaza Mayor, 1 – 28630 Villa del Prado