

Dictamen n.º: **481/26**
Consulta: **Consejera de Educación, Ciencia y
Universidades**
Asunto: **Contratación Pública**
Aprobación: **22.07.26**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión 22 de julio 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 de resolución del contrato de obras denominado “TERMINACIÓN DE CONSTRUCCIÓN DE GIMNASIO EN EL CEIPSO LA LUNA, DE RIVAS-VACIAMADRID”, suscrito con la mercantil RENOVATIO STUDIO ARQUITECTURA, S.L.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 27 de mayo de 2026 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid una solicitud de dictamen preceptivo procedente de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, en relación con la resolución del contrato referido.

A dicho expediente se le asignó el número 376/26, 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 Dña. M.^a Teresa Sanmartín Alcázar, quien formuló y firmó la propuesta de dictamen, que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día señalado en el encabezamiento.

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

1.- Mediante Orden n.º 3140/2024, de 8 de julio, del consejero de Educación, Ciencia y Universidades, se adjudica el contrato de obras denominado “TERMINACIÓN DE CONSTRUCCIÓN DE GIMNASIO EN EL CEIPSO LA LUNA DE RIVAS-VACIAMADRID” a la empresa RENOVATIO STUDIO ARQUITECTURA, S.L. por procedimiento abierto simplificado y por un importe total de 1.105.203,21 € (base imponible: 913.391,08 €; IVA: 191.812,13 €).

2.- El objeto del contrato, según el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante, PCAP), es la terminación de la construcción del gimnasio en el colegio público de Educación Infantil, Primaria y Secundaria Obligatoria La Luna, de Rivas-Vaciamadrid.

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 (en adelante, LCSP), las causas específicas que se concretan de forma separada.

El día 15 de julio de 2024 se formaliza el contrato, estableciéndose en su cláusula 1, apartado 17, un plazo total de ejecución de 6 meses, a contar desde el día siguiente al acta de comprobación de replanteo, con la previsión contractual, en la cláusula 25, de que el incumplimiento del plazo total facultaría a la Administración para la imposición de penalidades o para la resolución del contrato, según el artículo 193 de la LCSP.

3.- La adjudicataria, para responder del cumplimiento del contrato, constituye garantía definitiva, mediante seguro de caución con la entidad ATRADIUS CREDITO Y CAUCION, S.A., SEGUROS Y REASEGUROS, por un importe de 45.669,55 €.

El día 14 de agosto de 2024 se suscribe el acta de comprobación de replanteo de la obra, comenzando a computar el plazo contractual, que, en principio, habría de finalizar el día 14 de febrero de 2025.

No obstante, y mediante la Orden n.º 447/2025, de 14 de febrero, del consejero de Educación, Ciencia y Universidades, se amplía, por primera vez, el plazo de ejecución de la obra en 10 semanas, hasta el 30 de abril de 2025.

Por Orden n.º 1572/2025, de 29 de abril, del consejero de Educación, Ciencia y Universidades, se acuerda una segunda ampliación del plazo de ejecución de la obra, hasta el 4 de julio de 2025.

4.- El día 15 de julio de 2025, finalizado el plazo de ejecución el 4 de julio de 2025, la subdirectora general de Edificaciones Educativas emite una nota interior, dirigida al Área de Contratación,

acompañando un informe de la Dirección Facultativa de la obra, de 11 de julio de 2025, en el que se hace constar que *“la constructora ha dedicado unos recursos muy escasos a la ejecución de esta obra, acumulando retrasos sucesivos en la totalidad del plazo estipulado en contrato para la obra.”* Concreta que *“el plazo oficial de la obra ha llegado a su fin el 4 de julio de 2025 y la obra se encuentra ejecutada en un 44,48 %, después de 11 meses de obra.”* El porcentaje de obra ejecutada según la certificación n.º 11 (junio 2025) era del 44,48 % (491.615,42 €).

No obstante, por Orden n.º 2654/2025, de 17 de julio, del consejero de Educación, Ciencia y Universidades, se acuerda la continuación de la ejecución de la obra y el inicio del procedimiento para la imposición de penalidades por demora, fijándose una penalidad diaria de 182,67 €, desde el día 5 de julio de 2025 hasta la fecha que la Dirección Facultativa comunique al Área de Contratación de la Subdirección General de Gestión de Infraestructuras y Servicios que ha finalizado la obra. La Orden se notifica al contratista el 17 de julio de 2025 a través del sistema de notificaciones telemáticas, accediendo la empresa a su contenido en la misma fecha.

5.- El día 31 de julio de 2025 la mercantil adjudicataria realiza alegaciones, oponiéndose a la imposición de penalidades, ya que considera, en síntesis, que los incumplimientos son imputables a la dirección técnica y a la Administración, que no tramitó las modificaciones necesarias, así como a las inclemencias meteorológicas. El día 19 de septiembre de 2025 la Dirección facultativa emite un informe respondiendo a las alegaciones efectuadas.

Con fecha 22 de septiembre de 2025, el director general de Infraestructuras y Servicios formula propuesta de resolución del expediente de penalidades, proponiendo la imposición de penalidades

en los términos ya señalados. La propuesta es notificada a la contratista y a la avalista el 23 de dicho mes.

El 10 de octubre de 2025 la contratista presenta un nuevo escrito de descargo contra la propuesta de penalidades.

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

El 14 de noviembre de 2025 la empresa adjudicataria solicita la resolución del contrato, con base en diversas incidencias acontecidas durante su ejecución, aportando al efecto un informe técnico jurídico del jefe de obra y del arquitecto técnico.

Dicho informe es contestado el día 12 de diciembre de 2025 por la Subdirección General de Edificaciones Educativas, que adjunta informe de la Dirección Facultativa, de fecha 11 de diciembre de 2025, en el que se indica:

«El contrato de ejecución de la obra de terminación del citado gimnasio fue suscrito entre la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades de la Comunidad de Madrid y la empresa RENOVATIO STUDIO ARQUITECTURA S.L. con fecha 15 de julio de 2024.

El plazo de ejecución inicial era de 6 meses, con una finalización inicial el 15 de febrero de 2025. Con posterioridad se amplió el plazo en 10 semanas hasta el 30 de abril de 2025, debido a problemas surgidos por inclemencias climáticas, imprevistos en la capacidad portante del terreno, por modificaciones en los muros perimetrales debido al replanteo de la obra y por nuevos estudios geotécnicos requeridos por la empresa de control.

Se volvió a ampliar el plazo de la obra en otras 10 semanas, hasta el 4 de julio de 2025, debido a las precipitaciones acaecidas durante los meses de febrero y marzo de 2025.

La constructora ofertó en su propuesta una baja del 2,1% sobre el presupuesto contenido en el proyecto que sirvió de base para la licitación.

La constructora solicita la resolución del contrato tras 16 meses de obra y un porcentaje ejecutado de aproximadamente el 53,96 %.

SOBRE EL PUNTO 2. CAMBIOS SUSTANCIALES EN EL PROYECTO ORIGINAL

Es falso que hayan sucedido numerosas variaciones sustanciales del proyecto original y que estas supusieran la realización de un proyecto modificado.

En primer lugar, hasta la recepción de este escrito, con la obra fuera de plazo desde hace meses y en una solicitud de rescisión de contrato, la constructora no ha solicitado en ningún momento la realización de un proyecto modificado, ni por escrito ni verbalmente, como recogen las actas de obra.

- Los muros de hormigón se realizaron con unos retrasos, con semanas enteras con una actividad casi nula. (acta n.º 10. Punto 10.03) (acta n.º 12)

- El cambio en el armado de la losa de cimentación no es un error de proyecto, es la recomendación de la casa de control en obra, Intemac. Se ha realizado un precio contradictorio que refleja los precios unitarios de la obra. Por ese motivo la constructora tardó en firmar el precio contradictorio, porque pretendía que reflejara lo que supuestamente le había costado.

- El cambio de panel sándwich de cubierta no es tal. Todo lo contrario. La dirección facultativa aprobó la muestra presentada por la constructora. No han llegado a ejecutar esa partida de cubierta porque aducen que pierden dinero.

SOBRE EL PUNTO 3. PRECIOS CONTRADICTORIOS Y MEDICIONES REALES PENDIENTES DE APROBACIÓN.

Como ha quedado reflejado en este escrito, no se firmó antes porque no había acuerdo con la constructora porque solicitaba 30.000 € cuando utilizando los precios unitarios de proyecto el resultado es de 5.291,42 €.

A este respecto se ha seguido lo recogido en el artículo 158 del Reglamento que dice textualmente:

1. Cuando se juzgue necesario emplear materiales o ejecutar unidades de obra que no figuren en el proyecto, la propuesta del director de la obra sobre los nuevos precios a fijar se basará en cuanto resulte de aplicación, en los costes elementales fijados en la descomposición de los precios unitarios integrados en el contrato y, en cualquier caso, en los costes que correspondiesen a la fecha en que tuvo lugar la adjudicación.

Esta dirección facultativa ha explicado a la constructora en numerosas ocasiones que los precios contradictorios se deben de conformar utilizando los precios unitarios del proyecto.

SOBRE EL PUNTO 4. EJECUCIÓN DE PROYECTO PARA LEGALIZACIÓN DE ACOMETIDAS DE SANEAMIENTO.

A día de hoy, no está aprobada oficialmente la acometida por parte de Canal de Isabel II. En cualquier caso, atendiendo a la cláusula

33 de Obligaciones, gastos e impuestos exigibles al contratista de la LCSP, se dice textualmente:

- *Son de cuenta del contratista los gastos e impuestos, los de formalización del contrato en el supuesto de elevación a escritura pública, así como de cuantas licencias, autorizaciones y permisos procedan, en especial la tasa por prestación de servicios urbanísticos, por el concepto de licencia de obras y otros, además de cuantos visados sean preceptivos para la entrega debidamente legalizada de las instalaciones.*

Por lo que entendemos no procede ningún pago a la constructora por este concepto.

SOBRE EL PUNTO 5. DESFASE TEMPORAL Y OBSOLESCENCIA DE LA BASE DE DATOS DE PRECIOS UTILIZADA EN LA LICITACIÓN.

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 2,1 % sobre esos precios que ahora manifiesta que son obsoletos.

Hay que resaltar que a lo largo de estos 16 meses de ejecución de obra, la constructora, Renovatio Studio Arquitectura S.L., ha cometido errores de ejecución graves, como la utilización de un hormigón equivocado sin protección a los sulfatos en muros de cimentación, la ejecución de un muro de hormigón con un armado solo a un lado, en lugar de dos y numerosos errores de replanteo..., que ha obligado a la dirección facultativa a buscar soluciones alternativas, nuevos detalles constructivos y soluciones para reparar dichos errores de ejecución acometidos por la constructora, sin parar la obra y poder continuar con los trabajos.

La lista de “errores” que recoge en su escrito la constructora, no son tales.

- La ejecución de muros de contención se realizó y certificó en su momento. En cualquier caso, la ejecución de muros a una cara en lugar de dos caras habría supuesto una minusvaloración de la obra, no un incremento, pues en el descompuesto de la partida figuraría un único encofrado, en lugar de dos.

- La losa de hormigón se hormigonó en varias puestas distintas al mismo ritmo que se hormigonaban los muros de hormigón. Hay que señalar que el vaciado estuvo abierto durante más de un mes por la falta de diligencia de la constructora. (Acta de obra n.º 8. Punto 8.01)».

El 19 de enero de 2026 la Subdirección General de Edificaciones Educativas emite un nuevo informe, adjuntando el emitido por la Dirección Facultativa y por la representante de la Administración, de fecha 19 de diciembre de 2025, en el que se indica:

«En relación con el contrato de obras A/OBR-013029/2024, como continuación a la documentación enviada con anterioridad referente a su seguimiento y a la solicitud formal de resolución presentada por la empresa RENOVATIO STUDIO ARQUITECTURA, S.L., de fecha 14/11/2025, se adjunta informe emitido por la Dirección Facultativa, en adelante D.F., y la representante de la administración, de fecha 19/12/2025, sobre la situación actual. (Doc. 01).

De acuerdo con los antecedentes existentes, dicho contrato se encuentra en situación de “fuera de plazo” desde el 04/07/2025, por causa imputable al contratista, tal y como se desprende de los diferentes informes técnicos emitidos, en los que se da respuesta a

los aspectos contenidos en los escritos de alegaciones durante el procedimiento de imposición de penalidades y en el de solicitud de resolución presentado por el contratista.

(...) el porcentaje acumulado de obra ejecutada hasta la emisión de la certificación n.º 17, correspondiente al mes de diciembre de 2025, es del 53,97 %, ascendiendo a un importe total de 596.432,16 €, sobre el de adjudicación, de 1.105.203,21 €.

Se aprecia, por tanto, que durante estos meses los trabajos han avanzado lentamente hasta su completa paralización y abandono de la obra por el contratista.

Por todo ello, teniendo en cuenta el incumplimiento del plazo total, el lento avance de los trabajos desde el inicio del expediente de imposición de penalidades, la falta de medios personales, así como la ejecución defectuosa de algunos trabajos, según consta en los informes de la D.F., y, por último, su paralización y abandono de la obra por parte del contratista, de acuerdo con lo establecido en las cláusulas 25 y 43 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que regula el citado contrato, se observan causas de resolución del contrato de obras por incumplimiento culpable del contratista».

El día 12 de diciembre de 2025 se emite un informe por la Dirección General de Infraestructuras y Servicios sobre la situación de la obra en ese momento, y en el que se recogen las vicisitudes del contrato desde su firma del mismo, concluyendo del siguiente modo:

“Situación de la obra:

La obra, a lo largo de los 16 meses de ejecución, ha tenido severos retrasos y falta de medios personales, además se han cometido errores de ejecución graves, como la utilización de un hormigón

equivocado sin protección a los sulfatos en muros de cimentación, la ejecución de un muro de hormigón con un armado solo a un lado, en lugar de dos y errores de replanteo..., que ha obligado a la dirección facultativa a buscar soluciones alternativas, nuevos detalles constructivos y soluciones para reparar dichos errores de ejecución, sin parar la obra y poder continuar con los trabajos.

A día de hoy, tal y como se ha indicado antes, la constructora ha abandonado la obra como lo confirma el hecho de haber recogido todo el material y maquinaria de la misma”.

Por Orden n.º 269/2026, de 5 de febrero, de la consejera 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 quien se les notifica, respectivamente los días 5 y 6 de febrero de 2026, todo ello de conformidad con lo establecido en el artículo 109.1.a) de la LCSP.

El día 16 de febrero de 2026 la contratista se ratifica en su escrito presentado el 14 de noviembre de 2025, y solicita la resolución del contrato sin exigirle responsabilidad alguna 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 del contratista.

Con fecha 27 de febrero de 2026, la citada subdirección emite la certificación previa a la resolución del contrato, en la que consta que el importe de las obras ejecutadas asciende a la cantidad de 30.774,63 €, así como un informe en relación con las alegaciones del contratista,

firmado por el arquitecto director de las obras y por el representante de la Administración el 11 de marzo de 2026.

Con fecha 7 de abril de 2026, se firma el acta de comprobación material previa a la resolución del contrato, en la que se fija como importe objeto de recepción la cantidad de 627.196,79 €. Constan las observaciones formuladas por la Intervención General, que concluyen expresamente: *“Por todo lo anteriormente expuesto, se manifiesta la conformidad a la fiscalización del expediente”*.

Con fecha 12 de marzo de 2026, se emite informe firmado por el arquitecto director de las obras en relación con las alegaciones del contratista, del que cabe destacar cuanto sigue:

En primer término, en relación los precios nuevos, se indica que *“se ha aprobado el precio contradictorio del incremento de armado de la losa y se estaba negociando el precio contradictorio de los bataches de movimiento de tierras cuando abandonaron la obra. No se firmaron antes por falta de acuerdo económico con la constructora.*

Respecto al panel sándwich de cubierta, la empresa constructora contrató, por medio de su jefa de obra, un tipo de panel que luego fue desechado por la propia dirección de la constructora, una vez despedida la jefa de obra. No ha habido nunca ninguno precio contradictorio ni aprobado ni solicitado con respecto a la cubierta”.

Respecto a la supuesta inacción administrativa y la posterior propuesta de precio contradictorio el informe subraya que *“no se firmó antes porque no había acuerdo con la constructora porque solicitaba 30.000 € cuando utilizando los precios unitarios de proyecto el resultado es de 5.291,42 €. A este respecto se ha seguido lo recogido en el artículo 158 del Reglamento que dice textualmente:*

1. Cuando se juzgue necesario emplear materiales o ejecutar unidades de obra que no figuren en el proyecto, la propuesta del director de la obra sobre los nuevos precios a fijar se basará en cuanto resulte de aplicación, en los costes elementales fijados en la descomposición de los precios unitarios integrados en el contrato y, en cualquier caso, en los costes que correspondiesen a la fecha en que tuvo lugar la adjudicación.

Esta dirección facultativa ha explicado a la constructora en numerosas ocasiones que los precios contradictorios se deben de conformar utilizando los precios unitarios del proyecto”.

En cuanto a los excesos de medición, el informe determina que “*tal y como se ha explicado en cada certificación emitida con la jefa de la obra, conforme al artículo 242.4i de la LCSP, se liquidan al final de la obra con la certificación final de la obra*”. Prosigue, sobre los costes de acometidas de saneamiento, indicando que “*la acometida no está aprobada oficialmente por parte de Canal de Isabel II. En cualquier caso, atendiendo a la cláusula 33 de Obligaciones, gastos e impuestos exigibles al contratista de la LCSP, se dice textualmente: Son de cuenta del contratista los gastos e impuestos, los de formalización del contrato en el supuesto de elevación a escritura pública, así como de cuantas licencias, autorizaciones y permisos procedan, en especial la tasa por prestación de servicios urbanísticos, por el concepto de licencia de obras y otros, además de cuantos visados sean preceptivos para la entrega debidamente legalizada de las instalaciones. Por lo que entendemos no procede ningún pago a la constructora por este concepto*”.

En cuanto al desfase temporal y obsolescencia de la base de datos de precios utilizada en la licitación, se afirma que “*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 2,1% sobre esos precios que ahora manifiesta que son obsoletos.

Hay que resaltar que a lo largo de estos 16 meses de ejecución de obra, la constructora, Renovatio Studio Arquitectura S.L, ha cometido errores de ejecución graves, como la utilización de un hormigón equivocado sin protección a los sulfatos en muros de cimentación, la ejecución de un muro de hormigón con un armado solo a un lado, en lugar de dos y numerosos errores de replanteo, que ha obligado a la dirección facultativa a buscar soluciones alternativas, nuevos detalles constructivos y soluciones para reparar dichos errores de ejecución acometidos por la constructora, sin parar la obra y poder continuar con los trabajos”.

La alegación relativa a la concurrencia de acontecimientos climáticos extraordinarios (fuerza mayor) es respondida del siguiente modo: *«Se han concedido dos ampliaciones de plazo, ambas por inclemencias climáticas, por lo que esta DF considera que se escucharon las observaciones planteadas por la empresa y se concedió el plazo necesario.*

- Orden 447/2025 Ampliación de plazo de 10 semanas hasta el 30-04-2025. “Por inclemencias climáticas, imprevistos en la capacidad portante del terreno, modificaciones en los muros perimetrales debido al replanteo de la obra y por nuevos estudios geotécnicos requeridos por la empresa de control de calidad”.

- Orden 1575/2025 Ampliación de plazo de 10 semanas hasta el 4-7-2025. “Por inclemencias climáticas extraordinarias surgidas durante los meses de febrero y marzo de 2025, ya que ha habido un incremento en las precipitaciones de un 496 % respecto del periodo de referencia 1991-2020”.

Respecto a la última de las alegaciones, la diligencia y subcontratación para el control de plazos, se afirma en el informe que *“esta dirección facultativa, según ha transmitido en las actas de visita de obra, en la obra no había suficientes recursos materiales y humanos con mucha frecuencia como se puede observar en el porcentaje ejecutado mes a mes en la obra.*

A continuación, se detalla, un comparativo de lo certificado en cada mes de obra y con lo previsto según el plan de obra presentado:

AÑO	MES	Nº CERT		IMPORTE CERTIFICACIÓN	IMPORTE ACUMULADO	% CERT	% ACUM	% SEGÚN PLAN DE OBRA
2024	AGO	01		0,00 €	0,00€	0,00%	0,00%	1,41%
	SEP	02		22.636,15 €	22.635,15€	2,05%	2,05%	2,05%
	OCT	03		94.797,19 €	117.433,44€	8,58%	10,63%	17,58%
	NOV	04		10.677,77 €	128.101,11€	0,96%	11,59%	26,05%
	DIC			32.020,63 €	160.121,74€	2,90%	14,49%	51,54%
2025	ENE	06		55.129,83 €	215.251,57€	4,99%	19,48%	90,50%
	FEB	07	1º AMP	78.332,77 €	293.584,34€	7,08%	26,56%	40,61%
	MARZ	08		30.546,99 €	324.131,33€	2,77%	29,33%	60,16%
	ABR	9	2º AMP	44.053,24	368.184,57€	3,97%	33,30%	41,88%
	MAY	10		97.164,08 €	465.348,65€	8,81%	42,11%	75,45%
	JUN	11		26.256,77 €	491.605,42€	2,37%	44,48%	97,52%
	JUL	12	FIN PLAZO	34.258,59 €	525.864,01€	3,10%	47,58%	100,00%
	AGO	13		46.749,40 €	572.613,41€	4,23%	51,81%	100,00%
	SEP	14		11.547,35 €	584.160,76€	1,05%	52,86%	100,00%
	OCT	15		8.823,44 €	592.984,20€	0,79%	53,65%	100,00%
	NOV	16		3.437,96 €	596.422,16€	0,31%	53,96%	100,00%
	DIC	17		0,00 €	596.422,16€	0,00%	53,96%	100,00%
2026	ENE	18		0,00 €	596.422,16€	0,00%	53,96%	100,00%
TOTAL					596.422,16€		53,96%	100,00%

No consta informe de la compañía aseguradora.

El 16 de abril de 2026 se solicita informe a la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, el cual es emitido el 21 de abril de 2026, con carácter favorable a la resolución propuesta.

Posteriormente, se dicta la Orden n.º 1770/2026, de 27 de abril por la que se acuerda la suspensión del plazo máximo para resolver el procedimiento de resolución del contrato de obras por el tiempo que medie entre la petición de informe a la Intervención General de la Comunidad de Madrid y la recepción del mismo. La orden se notifica el día 28 de abril de 2026 al adjudicatario y al avalista.

El día 11 de mayo de 2026 el interventor general de la Comunidad de Madrid emite informe favorable a la resolución propuesta.

Por Orden n.º 1959/2026, de 12 de mayo, se levanta la suspensión del procedimiento, continuándose los trámites precedentes, *“produciéndose los efectos y consecuencias propios de dicho levantamiento desde el 11 de mayo de 2026, fecha de la recepción del informe favorable de la Intervención General”* y, se notifica la misma al avalista y adjudicatario en dicha fecha.

Finalmente, se dicta, sin fechar, un proyecto de Orden del consejero de Educación, Ciencia y Universidades por la que se acuerda la resolución de contrato de obras.

El 14 de mayo 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 mencionado 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.

Dicha petición de dictamen es recepcionada el 26 de mayo de 2026, en la Comisión Jurídica Asesora. 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*”.

El 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 Orden n.º 3140/2024, de 8 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.

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.

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 n.º 269/2026, 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 examinado el procedimiento, debemos analizar si concurre o no causa de resolución del contrato.

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.

El Tribunal Superior de Justicia de Madrid en su Sentencia de 8 de marzo de 2018 (recurso 921/2015) 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 el 14 de noviembre de 2025 solicitó expresamente la resolución del contrato, el abono de las unidades ejecutadas y precios contradictorios pendientes, la devolución de garantías y el archivo de los expedientes sancionadores.

La resolución pretendida se funda en el artículo 211.1 d) de la LCSP, en relación 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 15 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”*.

Tal es 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.

Al respecto, el Dictamen 255/2025, de 1 de octubre, del Consejo Consultivo de Galicia señala que:

«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 14 de agosto 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 1572/2025, de 29 de abril, fijando la fecha final del contrato el 4 de julio de 2025.

Las certificaciones de obra, desde el mes de agosto de 2024 hasta diciembre de 2025, 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 12 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 14 de agosto 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 21/07/2017, la contratista nada adujo con relación a supuestas incidencias técnicas determinantes de la imposibilidad de la*

obra, por lo que su Director Facultativo la consideró viable, comenzando a contar desde entonces el plazo de ejecución.

(....)

En definitiva, en una relación contractual pública 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.

A mayor abundamiento, y como se recoge en el informe de la dirección facultativa, de fecha 19 de diciembre de 2025, realizando el seguimiento: “La obra, a lo largo de los 16 meses de ejecución, ha tenido severos retrasos y falta de medios personales, además se han cometido errores de ejecución graves, como la utilización de un hormigón equivocado sin protección a los sulfatos en muros de cimentación, la ejecución de un muro de hormigón con un armado solo a un lado, en lugar de dos y errores de replanteo ..., que ha obligado a la dirección facultativa a buscar soluciones alternativas, nuevos detalles

constructivos y soluciones para reparar dichos errores de ejecución, sin parar la obra y poder continuar con los trabajos. A día de hoy, tal y como se ha indicado antes, la constructora ha abandonado la obra como lo confirma el hecho de haber recogido todo el material y maquinaria de la misma”.

Así, la subdirectora general de Edificaciones constató en su informe de 19 de enero de 2026, no solo el incumplimiento del plazo, sino también la ejecución defectuosa del contrato. Del citado informe, y de la tabla de certificaciones n.º 1 a 17, se desprende que el porcentaje acumulado de obra ejecutada hasta la certificación n.º 17, correspondiente al mes de diciembre de 2025, es del 53,97 %, por importe total de 596.432,16 euros, sobre el importe de adjudicación de 1.105.203,21 euros, apreciándose un avance muy limitado de los trabajos durante los meses posteriores al 4 de julio de 2025, hasta su completa paralización y abandono por el contratista.

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 concurre *“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 “TERMINACIÓN DE CONSTRUCCIÓN DE GIMNASIO EN EL CEIPSO LA LUNA DE RIVAS-VACIAMADRID”, 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 22 de julio de 2026

El vicepresidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 481/26

Excma. Sra. Consejera de Educación, Ciencia y Universidades

C/ Alcalá, 30-32 – 28014 Madrid