

Dictamen n.º: **495/26**
Consulta: **Consejera de Educación, Ciencia y
Universidades**
Asunto: **Contratación Pública**
Aprobación: **10.08.26**

DICTAMEN de la Sección de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 10 de agosto 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, sobre el expediente de resolución del contrato de obras “*Construcción de 12 aulas de ESO, 3 específicas, 3 de desdoble y pista deportiva en el nuevo Instituto de Educación Secundaria en la Garena, en Alcalá de Henares*” suscrito con la empresa ROGASA CONSTRUCCIONES Y CONTRATAS, S.A.U. (ROGASA).

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 21 de julio de 2026 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, la solicitud de dictamen preceptivo referida en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 495/26, correspondiendo la ponencia, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Silvia Pérez Blanco, quien formuló la propuesta de dictamen, que

fue deliberada y aprobada por la Sección de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día indicado en el encabezamiento.

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

1.- Mediante Orden del consejero de Educación e Investigación de 6 de noviembre de 2018, se acordó el inicio del expediente de contratación del contrato de obras denominado *“Construcción de 12 aulas de Educación Secundaria Obligatoria, 3 específicas, 3 de desdoble y pista deportiva en el nuevo IES en La Garena, en Alcalá de Henares”*.

El Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) se aprobó por Orden de la entonces Consejería de Educación e Investigación de 7 de diciembre de 2018. Su cláusula segunda señala:

“El presente contrato tiene carácter administrativo.

Las partes quedan sometidas expresamente a lo establecido en este pliego y en su correspondiente de prescripciones técnicas particulares.

Para lo no previsto en los pliegos, el contrato se regirá por la legislación básica del Estado en materia de contratos públicos: 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), y en cuanto no se oponga a lo establecido la LCSP, rige el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (RGLCAP), por el

Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la Contratación de Obras del Estado, aprobado por Decreto 3854/1970, de 31 de diciembre, por las Leyes aprobadas por la Asamblea de Madrid y por el Reglamento General de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 49/2003, de 3 de abril (RGCCPM) y sus normas complementarias. Supletoriamente, se aplicarán las normas estatales sobre contratos públicos que no tengan carácter básico, las restantes normas de derecho administrativo y, en su defecto, las de derecho privado”.

El 18 de diciembre de 2018 el Consejo de Gobierno autorizó la contratación por procedimiento abierto con pluralidad de criterios, un gasto de tramitación anticipada de 2.637.519,20 euros y un plazo de ejecución de ocho meses.

Tras la oportuna licitación, mediante Orden del consejero de Educación e Investigación de 1 de marzo de 2019 se adjudicó el contrato a la empresa ROGASA CONSTRUCCIONES Y CONTRATAS, S.A.U. (en adelante, la contratista).

El contrato fue formalizado el día 5 de marzo de 2019, con un plazo de ejecución de 215 días contados desde el día siguiente al de la fecha del acta de comprobación del replanteo y un precio de 2.091.763,08 euros, IVA incluido.

En el contrato figura que, para responder de la ejecución, la empresa adjudicataria había constituido una garantía definitiva, mediante seguro de caución, por un importe de 86.436,49 euros.

El 13 de marzo de 2019, se firmó el acta de comprobación del replanteo haciendo constar que el proyecto era viable, por lo que el director de las obras autorizaba el inicio de las obras, comenzando a contar el plazo de ejecución desde el día siguiente al de la firma.

2.- Con fecha 22 de octubre de 2019, la jefa de División de Proyectos, Construcciones y Supervisión se dirige al Área de Contratación de la Consejería de Educación y Juventud, enviando el *“informe redactado por Técnicos de esta División de Proyectos, Construcciones y Supervisión sobre la situación de las obras de referencia, adjudicadas a la empresa ROGASA, a efectos, en su caso, del inicio de un expediente de resolución, dado que las obras están paradas desde el 20 de septiembre de 2019, que la empresa no ha aceptado los nuevos precios propuestos en el marco de la solicitud de un modificado del proyecto, y que el plazo de finalización de las mismas fue el 14 de octubre de 2019”*. Así mismo, se detallan las certificaciones emitidas, habiéndose ejecutado y certificado el 26,68 % de la obra, una vez finalizado el plazo de ejecución.

Por la subdirectora general de Edificaciones Educativas se envía al Área de Contratación de la citada consejería, el informe técnico de 22 de noviembre de 2019, en el que se relacionan los trabajos ejecutados, y se informa sobre los aspectos reclamados por la empresa, cuyas conclusiones son:

- El porcentaje certificado de obra es del 26,68 % habiendo ejecutado los trabajos mes a mes por debajo de lo previsto en el plan de obra, que alcanzaría, previa justificación, el 27,84 % incorporando los excesos de medición de la obra ejecutada hasta la fecha.

- Se ha constatado que no se están realizando trabajos desde el 20 de septiembre, pudiendo la empresa ejecutar unidades que no están afectadas por los precios nuevos incluidos en el correspondiente proyecto modificado.

- La Dirección Facultativa ha propuesto la redacción de un proyecto modificado, con un incremento económico del 1,29 %, obteniendo este porcentaje compensando los precios nuevos que

suponen un 7,19 % del importe de adjudicación con un decremento de las unidades de proyecto de un -5,90 %.

- La empresa, en escrito el 17 de octubre, manifiesta su rechazo a los precios nuevos propuestos, pidiendo a su vez, un incremento económico del 22,65 %.

El 17 de diciembre de 2019, se emite nuevo informe técnico en el que se detalla el grado de ejecución del contrato en relación con el plan de obra, se especifican las certificaciones de obra realizadas (la penúltima es la n. 7 de septiembre de 2019, 10.903,31 € y la última del mes de octubre es de 0 €). Se adjunta hoja del Libro Oficial de Órdenes y Asistencias, fechada el 16 de diciembre de 2019: *“realizada visita a la obra, continúa sin ejecutarse ningún trabajo por parte de la contrata, estando paradas las obras (...) Se aprecian daños causados por las lluvias que deberán valorarse”*.

3.- Por Orden del consejero de Educación y Juventud de 8 de enero de 2020, se acuerda el inicio del expediente de resolución del contrato por demora respecto al cumplimiento de los plazos de ejecución de las obras, siendo imputable a la empresa contratista. Y se inicia el expediente de indemnización de daños y perjuicios ocasionados por la resolución del contrato.

En dicha orden se abre el trámite de audiencia en el que el representante de la contratista formula alegaciones el 28 de enero de 2020, manifestando que *“no existe un retraso imputable al contratista, a título de culpa o negligencia”*; señala que rechazó el incremento de precios propuesto porque a su juicio, *“con arreglo al artículo 242.4.i) de la LCSP, el incremento no se puede compensar con la posible disminución de las partidas contratadas, que no reduce ni disminuye el volumen económico de precios nuevos ordenados”*.

Con fecha 18 de febrero de 2020, por los técnicos de la obra se informan las alegaciones presentadas por el contratista, indicando:

A) Respecto a la necesidad de precios nuevos:

- Durante la ejecución de la obra la contrata ha remitido diferentes estudios económicos en los que se recogían diferentes precios nuevos y diferentes valoraciones económicas. Una vez visto que el alcance de los precios nuevos era mayor del 3 %, se informó de la procedencia de la redacción de un proyecto modificado.

- El incremento económico cuantificado por la empresa en el último estudio económico de 3 de octubre de 2019, es del 22,65 %.

Por la Dirección Facultativa se cifra el incremento económico de la posible modificación del contrato, en el 1,29 %, una vez cuantificado el incremento de precios nuevos (7,19 %) y el decremento (-5,89 %) producido por eliminar todas aquellas unidades que son sustituidas por precios nuevos y los ajustes de medición derivados del replanteo de la obra y de la corrección de erratas en el documento de mediciones del proyecto.

B) Respecto a la ejecución de partidas y cumplimiento de plazos:

- Con anterioridad a la finalización del plazo de obra, la empresa paralizó unilateralmente los trabajos de ejecución de cualquier partida, además de no aceptar los precios propuestos por la Administración contratante.

- Como se recoge en informe de la Dirección de Obra de fecha 17 de diciembre de 2019, la obra se ajusta prácticamente a la planificación aportada por la contratista hasta los meses de julio y agosto. A partir de esta fecha, la contrata comienza a ralentizar el ritmo de obra hasta

paralizarla totalmente. La contratista podía haber ejecutado, muchas partidas que no eran objeto de precio nuevo (...).

El 5 de marzo de 2020 se realiza la comprobación material previa a la resolución, con la asistencia del interventor, del representante de la Comunidad de Madrid, de la dirección técnica y del contratista. El importe objeto de liquidación previa a la resolución del contrato es de 565.939,02 euros, de conformidad por parte del representante de la Comunidad de Madrid, Dirección Técnica y la Intervención General, manifestando la contratista, su disconformidad.

El 27 de marzo de 2020, el director general de Infraestructuras y Servicios firma una memoria explicativa de la resolución del contrato en la que, tras exponer las vicisitudes en la ejecución del contrato y en el procedimiento tramitado para su resolución, concluye que al haber quedado acreditada la demora por parte de la empresa contratista de los plazos de ejecución del contrato, y habiéndose producido un retraso injustificado sobre el plan de trabajos establecido en el contrato, procede acordar la resolución del contrato de conformidad con el artículo 211.1 d) 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).

Se formula propuesta de Orden de resolución del contrato por la causa prevista en el artículo 211.1 d) de la LCSP.

El día 29 de mayo de 2020, emitió informe la interventora general de la Comunidad de Madrid en el que, tras analizar los antecedentes de hecho, la documentación remitida, los trámites procedimentales y la propuesta de Orden de resolución del contrato, consideró entre otros aspectos que en relación a la discrepancia entre la Dirección facultativa y la empresa, respecto del alcance de la modificación y su importe, y a

la procedencia de la modificación del contrato al amparo del artículo 242.4 ii) de la LCSP *“resulta a la postre indiferente al resultado respecto de la continuidad de contrato, ya que el rechazo por parte del contratista de los precios contradictorios tiene en todo caso como consecuencia la resolución del contrato”*. Concluye que *“procede la resolución del vigente contrato y la celebración de uno nuevo”*.

4.- Por la Comisión Jurídica Asesora se emitió el Dictamen 265/20, de 30 de junio, cuya conclusión fue que procedía la resolución del contrato de obras de *“Construcción de 12 aulas de Educación Secundaria Obligatoria, 3 específicas, 3 de desdoble y pista deportiva en el nuevo IES en La Garena, en Alcalá de Henares”* por incumplimiento imputable a la empresa contratista.

Se dictó, el 3 de agosto de 2020, la Orden de la entonces Consejería de Educación y Juventud que acordó *“la resolución del contrato de obras de Construcción de 12 aulas de Educación Secundaria Obligatoria, 3 específicas, 3 de desdoble y pista deportiva en el nuevo IES en La Garena, en Alcalá de Henares por haber incurrido en demora respecto al cumplimiento de los plazos de ejecución de las obras, siendo tal demora imputable a la contratista ROGASA, por concurrir la causa de resolución del artículo 211.1 d) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de acuerdo con el Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, con incautación automática de la garantía constituida”*.

El 23 de diciembre de 2020, el Área de Caja de Depósitos de la Subdirección General de Tesorería, comunica que se ha procedido a la incautación total de la garantía constituida por ROGASA.

5.- La contratista interpuso recurso contencioso administrativo contra la citada orden de resolución del contrato, que se sustanció en el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera (Procedimiento Ordinario 871/2020),

que dictó sentencia el 30 de noviembre de 2022, en la que se desestima el recurso interpuesto por ROGASA contra la Orden de la Consejería de Educación y Juventud de la Comunidad de Madrid, Expediente n.º ... que acuerda la resolución del contrato, con incautación automática de la garantía constituida, con condena al pago de las costas causadas.

La contratista interpuso recurso de casación contra la citada sentencia, basándose en la infracción del artículo 212.8 de la LCSP, y su jurisprudencia aplicable relativa al plazo de tramitación del procedimiento de resolución contractual.

Por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo se dicta Sentencia de 17 de febrero de 2026 (recurso de casación n.º 1079/2023), en la que se pone de manifiesto que tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 68/2021, de 18 de marzo, el plazo máximo de duración del procedimiento previsto en el artículo 212.8 de la LCSP no resulta de aplicación a los contratos celebrados por las comunidades autónomas, y al no existir en la Comunidad de Madrid norma específica que establezca la duración máxima de estos procedimientos, hay que acudir supletoriamente al plazo de tres meses previsto en el artículo 21.2 y 3 de la LPAC. Y que *“en el caso que nos ocupa, el procedimiento destinado a resolver el contrato desde la fecha de su incoación hasta la fecha en que se notificó la resolución del mismo tuvo una duración superior a los tres meses, por lo que procede declarar su caducidad”*.

En consecuencia, estima el recurso de casación interpuesto por ROGASA contra la sentencia de 30 de noviembre de 2022 dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que se casa y anula; anulándose igualmente la Orden de 3 de agosto de 2020 del consejero de Educación y Juventud por la que se acordó la resolución del contrato

por haber incurrido en demora respecto al cumplimiento de los plazos de ejecución de las obras.

TERCERO.- En cuanto al procedimiento de resolución del contrato que ahora nos ocupa, tramitado conforme a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) se significa lo siguiente:

1.- Se dicta la Orden 1253/2026, de 30 de marzo, de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, en la que se dispone:

«PRIMERO. Declarar la conservación de los actos válidamente realizados en el procedimiento iniciado el 8 de enero de 2020 de resolución del contrato de obras de “CONSTRUCCIÓN DE 12 AULAS DE ESO, 3 ESPECÍFICAS, 3 DE DESDOBLE Y PISTA DEPORTIVA EN EL NUEVO IES EN LA GARENA, EN ALCALÁ DE HENARES”, adjudicado a la empresa ROGASA CONSTRUCCIONES Y CONTRATAS, S.A.U., con CIF: A58425760, entre otros, el acta de 5 de marzo de 2020 de comprobación material previa a la resolución (con el documento de observaciones y relación valorada) y el informe de 18 de febrero de 2020 de la Dirección Facultativa de la obra.

SEGUNDO. Acordar el inicio de un nuevo expediente de resolución del contrato por haber incurrido en demora respecto al cumplimiento de los plazos de ejecución de las obras “CONSTRUCCIÓN DE 12 AULAS DE ESO, 3 ESPECÍFICAS, 3 DE DESDOBLE Y PISTA DEPORTIVA EN EL NUEVO IES EN LA GARENA, EN ALCALÁ DE HENARES”, siendo tal demora imputable a la empresa contratista ROGASA CONSTRUCCIONES Y CONTRATAS, S.A.U., por concurrir la causa de resolución del artículo 211.1 d) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, incorporando al nuevo expediente los actos conservados en el punto anterior».

Consta la notificación aceptada el mismo día 30 de marzo, tanto por la contratista como por la compañía aseguradora ATRADIUS CRÉDITO Y CAUCIÓN, S.A.

Por esta última se presenta -el 7 de abril de 2026- escrito de alegaciones en el que pone de manifiesto que se decretó por el órgano de contratación la incautación de la garantía asociada al seguro de caución por importe de 86.436,49 euros, el 4 de noviembre de 2020 y que ya no cabe exigirle ninguna responsabilidad, por lo que solicita se la aparte del procedimiento.

Por la contratista se presentan alegaciones el 9 de abril de 2026, en la que señala, con base al artículo 95.3 de la LPAC, ha prescrito la acción para la iniciación de un nuevo procedimiento de resolución contractual. Que, en la contratación administrativa, debe aplicarse el plazo de prescripción de la Ley General Presupuestaria de cuatro años. Que la fecha de inicio de dicho plazo es el 22 de octubre de 2019, en la que la jefa de División de Proyectos, Construcciones y Supervisión envió informe al Área de Contratación de la consejería comunicando que la contratista había paralizado la obra por no aceptar los nuevos precios propuestos. Y que hasta la notificación de la Orden 1253/2026, el 30 de marzo de 2026, ha transcurrido sobradamente el plazo de cuatro años. Asimismo, que ha transcurrido el plazo de cinco años del artículo 1964 del Código Civil. En cuanto al fondo, abunda y reitera lo ya manifestado en el procedimiento de resolución inicial, en el sentido de que el retraso no le es imputable a ella y que fue la Administración la que incumplió su obligación de tramitar y aprobar la modificación del contrato que afectaba tanto a las partidas ya ejecutadas como a las unidades pendientes de realizar.

Finaliza pidiendo archivar el procedimiento iniciado por la Orden 1253/2026, de 30 de marzo, por haber prescrito la acción de la

Administración para resolver el contrato. Igualmente, que procede el archivo del expediente por la circunstancia sobrevenida, de que la obra ha sido continuada por otro contratista y está terminada. Y de modo subsidiario, se opone a la resolución del contrato, ya que el incumplimiento del plazo de ejecución de la obra no le es imputable y, además, no es de naturaleza culpable. En apoyo de su tesis relativa al fondo del asunto, acompaña un informe pericial elaborado por Artesa Ingenieros Consultores el 13 de enero de 2021.

2.- El 26 de mayo de 2026, se emite informe técnico por la Dirección General de Infraestructuras y Servicios de la consejería actuante, que realiza una crítica a ese informe pericial aportado junto al escrito de alegaciones, y abunda en que el incumplimiento es imputable a la contratista por la demora y la paralización de la obra.

3.- Por el Servicio Jurídico en la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades se emite informe favorable el 12 de junio de 2026, en el que tras referir los antecedentes del caso, la legislación y la jurisprudencia aplicables, analiza y rebate las alegaciones formuladas por la contratista, señalando que no puede achacarse a la Administración, el que el procedimiento judicial que ha declarado la caducidad haya tenido una duración de 6 años en sus diferentes instancias, cuando la conducta inicial de la Administración en ningún caso fue la inactividad si no que cumplió todos los trámites que la norma procedimental exige para la resolución del contrato dictándose la correspondiente Orden de aprobación de resolución contractual. Más aún, cuando el plazo en el que se excedió la Administración para dictar la Orden que ha hecho que se declare caducado el procedimiento de resolución fue solo de 14 días.

Razona que el plazo de la Administración para ejercer la resolución del contrato es el general de 4 años, y que no habría prescrito ya que, aunque el procedimiento declarado caducado entre el 8 de enero de

2020 (Acuerdo de incoación del procedimiento de resolución del contrato) y el 5 de agosto de 2020 (fecha de notificación de la Orden de resolución) no interrumpa el plazo de prescripción, sí que lo hace la interposición del recurso contencioso administrativo de ROGASA.

Y en cuanto al fondo del asunto *“este Servicio Jurídico se adhiere a las Consideraciones de Derecho Tercera y Cuarta recogidas en el Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora 265/2026, de 30 de junio y al Fundamento de Derecho Sexto de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 30 de noviembre de 2022, ya que el análisis sobre el fondo sigue siendo el mismo”*.

4.- Por el director general de Infraestructuras y Servicios de la consejería actuante se acuerda, el 19 de junio de 2026, la suspensión del plazo máximo para resolver el procedimiento de resolución del contrato de obras, por el tiempo que medie entre la petición del informe a la Intervención General y la recepción del mismo. Consta aceptada la notificación a los dos interesados en el procedimiento.

5.- El 6 de julio de 2026, emite informe la Intervención General de la Comunidad de Madrid en el que -tras referir los antecedentes de hecho del procedimiento- informa favorablemente la propuesta, si bien, *“se indica con el carácter de OBSERVACIÓN formulada al amparo del artículo 15.4 del Decreto 45/1997, de 20 de marzo, la conveniencia de suspender el plazo de tramitación del procedimiento para la solicitud del preceptivo dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, tal y como establece el artículo 22.1 d) de la LPAC”*.

6.- El mismo día 6 de julio de 2026, el director general de Infraestructuras y Servicios de la consejería actuante levanta la suspensión del plazo de tramitación del procedimiento, que consta notificada a los interesados.

Finalmente, se ha redactado un borrador de Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid por el que se autoriza la resolución del contrato de obras que nos ocupa.

En este estado del procedimiento, la consejera de Educación, Ciencia y Universidades firma, el 19 de julio de 2026, la solicitud de dictamen preceptivo dirigida a este órgano consultivo.

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: “... *deberá ser consultada en los Expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid sobre (...): 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, de conformidad con el artículo 18.3 a) 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).

El presente dictamen se emite en plazo.

SEGUNDA.- El contrato cuya resolución se pretende se adjudicó el 1 de marzo de 2019, por lo que le resulta de aplicación la LCSP, tanto

en lo sustantivo como en el procedimiento de resolución contractual. Además, habrá que estar a lo dispuesto en el artículo 109 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (RGLCAP), referido específicamente al “*procedimiento para la resolución de los contratos*”.

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*”.

A su vez, el artículo 191.1 de la LCSP requiere que en el correspondiente expediente se dé audiencia a la contratista. Además, el artículo 109 del RGLCAP, que exige la audiencia al avalista o asegurador “*si se propone la incautación de la garantía*”.

Por otro lado, el apartado tercero del citado artículo 191 dispone el preceptivo el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, en los casos de interpretación, nulidad y resolución, cuando se formule oposición por parte del contratista.

De acuerdo con la normativa expuesta resulta que la competencia para resolver los contratos corresponde al órgano de contratación. En este caso, el órgano de contratación es la consejera de Educación, Ciencia y Universidades, según el artículo 41 i) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983).

Además, es de advertir, que el Consejo de Gobierno autorizó la celebración del contrato y el gasto correspondiente, por lo que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 64.2 de la Ley 1/1983, el Consejo de Gobierno *“deberá autorizar igualmente su modificación cuando sea causa de resolución, y la resolución misma en su caso”*.

En cuanto al procedimiento, consta que se ha dado audiencia a la compañía aseguradora de crédito y caución, y a la contratista, con el resultado ya referido. En consecuencia, y dado que la contratista ha manifestado expresamente su oposición a la resolución contractual planteada, resulta preceptivo el dictamen de esta Comisión.

En este caso, consta, además, un informe técnico sobre el informe pericial aportado por la contratista en el trámite de alegaciones, el cual es de fecha muy anterior al inicio del procedimiento de resolución contractual y versa sobre el fondo del asunto.

Se han emitido informes por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid (Servicio Jurídico en la consejería actuante) y por la Intervención General de la Comunidad de Madrid, ambos en sentido favorable. Ahora bien, ambos se han formulado con posterioridad al trámite de audiencia a la empresa contratista.

En relación con la incorporación de informes después del trámite de audiencia, es doctrina reiterada de esta Comisión Jurídica Asesora (Dictamen 516/16, de 17 de noviembre, 556/19, de 19 de diciembre, y en el propio Dictamen 265/20, de 30 de junio, sobre el primer procedimiento de resolución del contrato, entre otros) que la audiencia a los interesados debe practicarse inmediatamente antes de dictar la propuesta de resolución sin que puedan incorporarse con posterioridad informes que introduzcan hechos nuevos, de manera que si los informes citados añaden hechos nuevos o argumentan cuestiones nuevas para la resolución, generan indefensión al contratista y lo

procedente es la retroacción del procedimiento. Sin embargo, cuando los informes no introducen cuestiones o hechos nuevos, aunque se hayan emitido con posterioridad al trámite de audiencia, no generan indefensión al contratista y, en consecuencia, no procede la retroacción del procedimiento.

Así, el artículo 82 de la LPAC solo admite como informes posteriores al trámite de audiencia, el informe del órgano competente para el asesoramiento jurídico y el Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, en el caso que éstos formaran parte del procedimiento, en cuanto que estos informes y dictámenes se limitan al análisis de los aspectos jurídicos sin que puedan introducir hechos o cuestiones nuevas.

Dado que el informe de la Intervención General no introduce ningún hecho nuevo que pueda causar indefensión a la contratista, ha de considerarse correctamente cumplimentado el trámite de audiencia.

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. Así, 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...”*

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 resulta de aplicación a los procedimientos iniciados tras su entrada en vigor, por lo que, en el caso que nos ocupa, el plazo de caducidad es de ocho meses.

No obstante, 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, “... *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*”.

El inicio de este procedimiento de resolución contractual tuvo lugar el 30 de marzo de 2026, y consta que se ha suspendido desde el 19 de junio al 6 de julio de 2026, al amparo de lo establecido en ese artículo 22.1 d) de la LPAC, para la emisión del informe por la Intervención General de la Comunidad de Madrid. Dicha suspensión y su levantamiento constan notificadas a las dos interesadas.

En adición a ello, se ha dictado el Acuerdo de 29 de julio de 2026, del Consejo de Gobierno, por el que se dispone la ampliación general de los plazos de todos los procedimientos administrativos que sean competencia de la Administración de la Comunidad de Madrid y de las Entidades de su Sector Público, como consecuencia de los incendios forestales iniciados el 22 de julio de 2026. Su apartado segundo establece “*se amplía, con carácter general, en diez días el plazo para la*

tramitación de los procedimientos administrativos, incluidos los de los recursos y los de cumplimiento de trámites, que no estuvieran finalizados a las 23:59 horas del 22 de julio de 2026”.

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

Por último, se ha elaborado una propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno, en la que, es de advertir, se contiene un error en su página 2, en una fecha del procedimiento y, en la página 3, hay una referencia incorrecta al dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora, ya que se cita el de 2020; ambos han de corregirse en el texto definitivo.

TERCERA.- Una vez analizado el aspecto procedimental y dada la peculiaridad de este procedimiento de resolución contractual -por cuanto que el inicial fue declarado caducado por sentencia firme y se ha abierto un nuevo procedimiento de resolución del mismo contrato- lo primero que procede es estudiar si ha prescrito el plazo para su inicio.

En este punto, y como ya vimos en el antecedente de hecho segundo del dictamen, la naturaleza del contrato que nos ocupa es administrativa, según el PCAP, y ello determina la normativa aplicable.

Así, el artículo 95.3 de la LPAC dispone: *“la caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción.*

En los casos en los que sea posible la iniciación de un nuevo procedimiento por no haberse producido la prescripción, podrán incorporarse a éste los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad. En todo caso, en

el nuevo procedimiento deberán cumplimentarse los trámites de alegaciones, proposición de prueba y audiencia al interesado”.

Esta naturaleza administrativa del contrato cuya resolución se pretende determina que el plazo de prescripción sea el de cuatro años establecido en el artículo 25 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, relativo a la pprescripción de las obligaciones:

“1. Salvo lo establecido por leyes especiales, prescribirán a los cuatro años:

a) El derecho al reconocimiento o liquidación por la Hacienda Pública estatal de toda obligación que no se hubiese solicitado con la presentación de los documentos justificativos. El plazo se contará desde la fecha en que se concluyó el servicio o la prestación determinante de la obligación o desde el día en que el derecho pudo ejercitarse.

b) El derecho a exigir el pago de las obligaciones ya reconocidas o liquidadas, si no fuese reclamado por los acreedores legítimos o sus derechohabientes. El plazo se contará desde la fecha de notificación, del reconocimiento o liquidación de la respectiva obligación.

2. Con la expresada salvedad en favor de leyes especiales, la prescripción se interrumpirá conforme a las disposiciones del Código Civil”.

A su vez, el artículo 1973 del Código Civil señala -con carácter general para todas las acciones- que *“la prescripción de las acciones se interrumpe por su ejercicio ante los Tribunales, por reclamación extrajudicial del acreedor y por cualquier acto de reconocimiento de la deuda por el deudor”.*

Aplicando todo ello al caso que nos ocupa, vemos que el procedimiento declarado caducado por la Sentencia del Tribunal Supremo (referida en el punto 5 del antecedente de hecho segundo de este dictamen) entre el 8 de enero de 2020 (Orden de inicio del procedimiento de resolución del contrato) y el 5 de agosto de 2020 (fecha de notificación a la contratista de la Orden de 3 de agosto de 2020 de la entonces Consejería de Educación y Juventud que acuerda la resolución del contrato) no interrumpe el plazo de prescripción de cuatro años.

Sin embargo, el ejercicio de la acción ante los tribunales, es decir, la interposición por ROGASA en el año 2020, del recurso contencioso administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso n.º 871/2020) contra la orden de resolución del contrato, sí interrumpe el plazo de prescripción.

Esta interrupción del plazo permanece, no solo durante la tramitación en instancia ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, sino durante la interposición y sustanciación del recurso de casación n.º 1079/2023 hasta la Sentencia de 17 de febrero de 2026 de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. En concreto, según consta en el expediente administrativo, hasta la notificación de dicha sentencia a la Abogacía General de la Comunidad de Madrid el 26 de febrero del presente año.

En este sentido, pueden traerse a colación las sentencias del Tribunal Supremo de 19 de abril y 6 de junio de 2022 (recursos 6677/2018 y 939/2020) y más recientemente, la Sentencia de 9 de diciembre de 2025 (recurso 7905/2022) citada la Abogacía General en su informe, y que analiza la prescripción de la acción de resolución del contrato por incumplimiento del contratista afirmando:

“Esta Sala debe partir de la premisa de que la resolución del contrato por incumplimiento culpable del contratista es una causa legal de extinción anticipada prevista expresamente en el artículo 211.1.f) de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público.

El ejercicio de esta potestad no es imprescriptible. Ante el silencio de la legislación contractual sobre el plazo para acordar la resolución, la Sala ha declarado que resulta aplicable el plazo general de prescripción de cuatro años previsto en el artículo 25.1.a) de la Ley General Presupuestaria, por tratarse del ejercicio de una potestad administrativa con efectos jurídicos desfavorables y de contenido patrimonial.

En cuanto al dies a quo, la Sala considera que el cómputo del plazo de prescripción no se inicia de modo automático con la mera producción material del incumplimiento, sino cuando este adquiere relevancia jurídica suficiente y permite el ejercicio efectivo de la potestad resolutoria, esto es, cuando el incumplimiento es conocido o resulta objetivamente cognoscible por la Administración...”.

Por tanto, la interposición del recurso contencioso administrativo en 2020 (la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid no dice la fecha exacta) abrió un periodo de interrupción de la prescripción, que se ha prolongado durante toda la pendencia del proceso judicial hasta su finalización de forma definitiva, con la notificación de la Sentencia del Tribunal Supremo.

Por consiguiente, no puede imputarse a la Administración la duración de los procesos judiciales, iniciados por la propia contratista y, por ende, mientras que el órgano judicial no dictara una resolución firme sobre la legalidad o no de la Orden de 3 de agosto de 2020 de resolución del contrato, ésta se presumía válida y eficaz (cfr. artículo 39 de la LPAC).

Además, como vimos, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de noviembre de 2022 analizó la posible caducidad del procedimiento de resolución y rechazándola entró al fondo del asunto avalando la causa de resolución del contrato propuesta por la consejería actuante y desestimando el recurso contencioso interpuesto frente a aquella orden. *Item* más, la sentencia del Tribunal Supremo solo se pronuncia sobre la existencia de caducidad del procedimiento de resolución del contrato y no sobre la concurrencia o no de la causa de resolución contractual.

CUARTA.- Sentado todo lo anterior, la Orden 1253/2026, de 30 de marzo inicia -en tiempo y forma- un nuevo procedimiento de resolución del contrato que nos ocupa, que principia como vimos (antecedente de hecho tercero del dictamen) declarando la conservación de los actos válidamente realizados en el procedimiento iniciado el 8 de enero de 2020 de resolución del contrato de obras. Ello es conforme al artículo 95.3 de la LPAC, ya que claramente se trata de actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad del procedimiento.

En cuanto al fondo, la orden citada entiende que concurre la causa prevista en el artículo 211.1 d) de la LCSP, es decir, la demora en el cumplimiento de los plazos de ejecución de las obras por parte del contratista. Por lo que se refiere al análisis concreto de la concurrencia de esta causa de resolución, la orden explica que *“si bien el expediente de resolución contractual debe iniciarse nuevamente por una mera cuestión de caducidad, el análisis sobre el fondo del asunto, relativo al incumplimiento culpable de la empresa contratista, fue llevado a cabo, tanto por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid (dictamen 265/20), como por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid (sentencia de 30 de noviembre de 2022), concluyéndose que las circunstancias acreditadas en el presente caso son especialmente*

contrarias a la tesis que sostiene la empresa contratista sobre la culpa del retraso, rechazándose las diferentes alegaciones efectuadas por ROGASA acerca de la inexistencia de demora imputable a la misma”.

Ciertamente, la procedencia de la resolución por incumplimiento culpable de la empresa contratista de su obligación de ejecutar el contrato en plazo, al amparo de lo establecido en el artículo 211.1 d) de la LCSP, ya fue apreciada en la consideración jurídica tercera de nuestro Dictamen 265/20, de 30 junio, que damos por reproducida.

Igualmente, Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en su Sentencia del 30 de noviembre de 2022, llegó a la misma conclusión, exponiendo en su fundamento jurídico sexto: *«la demanda reconoce que el contrato tenía un plazo de ejecución y que sufrió un retraso, incluso que abandonó unilateralmente los trabajos. En todo caso, la demora en la ejecución está documentada en el procedimiento. Pero estima la demandante que la demora se debió a causas que no le son imputables, porque el proyecto de obras tenía graves errores que sólo se pusieron de manifiesto en su ejecución (...).*

“La aceptación del proyecto por el contratista supone que debe ejecutarlo según lo pactado, así el art.189 LCSP sobre vinculación al contenido contractual. Los contratos deberán cumplirse a tenor de sus cláusulas, sin perjuicio de las prerrogativas establecidas por la legislación en favor de las Administraciones Públicas. Luego la demora en el cumplimiento de los plazos pactados es imputable al contratista”.

Y concluye: *“Pero en este caso, además, las circunstancias son especialmente contrarias a las tesis de la demanda sobre la culpa del retraso, porque, como explica la Orden impugnada: En relación a las discrepancias surgidas entre las partes del contrato respecto a los precios nuevos, ha de resaltarse que los propuestos por la Dirección facultativa de la obra se calcularon con la base de precios que sirvió para*

la redacción del proyecto y de la que era conocedora ROGASA. La empresa estudió dicha base de precios, así como el plazo de ejecución de la obra y realizó una baja para la licitación del contrato de un 20,69 %, que determinó, junto con su oferta técnica, que fuera la adjudicataria del contrato. En cambio, los precios nuevos propuestos por ROGASA fueron desproporcionados, teniendo en cuenta que el centro no había sufrido variaciones en superficie, dotaciones etc. (...).

El motivo debe ser desestimado porque el contratista tenía un deber de ejecutar la obra en un plazo, y no puede oponer a éste otro deber de la Administración de modificar el contrato previo a continuar con las obras que interrumpió unilateralmente”.

En consecuencia, tal y como se razona en esta sentencia y en nuestro anterior Dictamen, ha lugar a la resolución del contrato por la causa del artículo 211.1 d) de la LCSP.

En todo caso, conforme a lo dispuesto en el artículo 213 de la LCSP, recordar que el órgano de contratación deberá acordar la incautación de la garantía.

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

CONCLUSIÓN

Procede la resolución del contrato de obras indicado en el encabezamiento del dictamen por incumplimiento del contrato imputable a la empresa contratista.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 10 de agosto de 2026

El vicepresidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 495/26

Excma. Sra. Consejera de Educación, Ciencia y Universidades

C/ Alcalá, 30-32 – 28014 Madrid