

Dictamen n.º: **508/26**
Consulta: **Alcalde de San Martín de la Vega**
Asunto: **Contratación Pública**
Aprobación: **25.08.26**

DICTAMEN de la Sección de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 25 de agosto de 2026, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de San Martín de la Vega, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en relación con el expediente sobre resolución del contrato de “*Obras de remodelación de la Glorieta San Marcos*” suscrito con INSTALACIONES MADRILEÑAS SECIS, S.L.

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, solicitud de dictamen preceptivo procedente del Ayuntamiento de San Martín de la Vega.

A dicho expediente se le asignó el número 493/26 comenzando el día señalado, el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal D.^a M.^a del Pilar Rubio Pérez de Acevedo, quien formuló y firmó la propuesta de dictamen, que fue deliberada y aprobada por la Comisión Jurídica Asesora constituida en Sección, en sesión celebrada el día 25 de agosto de 2026.

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

1.- Con fecha 3 de abril de 2025 la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de San Martín de la Vega acuerda aprobar el expediente para la contratación de las *obras de remodelación de la Glorieta San Marcos* (Expte. 3859/2024) mediante procedimiento abierto simplificado y tramitación ordinaria, procediéndose igualmente a la aprobación del Pliego Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP, en adelante) y el Pliego de Prescripciones Técnicas, (PPT en lo sucesivo) que rigen la contratación, y a la autorización del gasto.

De acuerdo con la cláusula 2.1 del PCAP, el contrato tiene por objeto la contratación de las obras necesarias para la remodelación de la Glorieta de San Marcos y la ejecución de un nuevo kiosco, así como juegos infantiles, mobiliario urbano y alumbrado. Las obras objeto del contrato deberán ejecutarse según proyecto técnico redactado por AQP ARQUITECTOS, de abril de 2024, firmado por el arquitecto que se cita expresamente, informado favorablemente por los servicios técnicos municipales el 13 de septiembre de 2024 y aprobado por la Junta de Gobierno Local en sesión celebrada el 18 de septiembre de 2024.

En cuanto al plazo de ejecución, la cláusula 6.1 del PCAP dispone que será de diez (10) meses a contar desde el día siguiente al de la fecha del acta de comprobación del replanteo.

La cláusula 36.1.d) del PCAP establece entre las obligaciones esenciales que pueden ser causa de resolución del contrato: “el

cumplimiento de las especificaciones técnicas de los trabajos señalados en el PPT”, y prevé en su apartado 2 que “el responsable municipal del contrato controlará el cumplimiento de las obligaciones esenciales establecidas en el apartado anterior. En caso de incumplimiento no se dará curso al pago de la factura correspondiente y se iniciará de inmediato un expediente de penalización o de resolución del contrato, según proceda”.

La cláusula 37 del PCAP, bajo la rúbrica “resolución del contrato”, señala en su apartado 1 que el contrato se extinguirá, además de por su cumplimiento, por su resolución acordada por la concurrencia de alguna de las causas previstas en los artículos 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), dando lugar a los efectos previstos en los artículos 213 y 246 de la LCSP.

Asimismo, dispone expresamente en su apartado 2 que:
“Producirá igualmente la resolución del contrato: (...)

-La no realización de la obra. Se entenderá producido el abandono cuando la obra no se desarrolle con los medios humanos o materiales precisos para la normal ejecución del contrato en el plazo estipulado. No obstante, cuando se dé este supuesto, el Ayuntamiento, antes de declarar la resolución, requerirá al contratista para que regularice la situación en el plazo de cinco días a contar desde el requerimiento”.

De acuerdo con el apartado 5 de la cláusula 37 del PCAP, cuando el contrato se resuelva por incumplimiento culpable del contratista, éste deberá indemnizar al ayuntamiento los daños y perjuicios ocasionados, de modo que la indemnización se hará efectiva, en primer término, sobre la garantía que, en su caso se hubiese

constituido, sin perjuicio de la subsistencia de la responsabilidad del contratista en lo que se refiere al importe que exceda del de la garantía incautada. La determinación de los daños y perjuicios que deba indemnizar el contratista se llevará a cabo por el órgano de contratación en decisión motivada previa audiencia del mismo, atendiendo, entre otros factores, al retraso que implique para la inversión proyectada y a los mayores gastos que ocasione a la Administración.

2.- Por Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 18 de junio de 2025 se adjudica el contrato de obras de remodelación de la Glorieta San Marcos a INSTALACIONES MADRILEÑAS SECIS, S.L., por un importe total de 1.044.426,77 euros, IVA incluido.

El contrato se formaliza el 27 de junio de 2025, previa constitución de la garantía definitiva mediante seguro de caución por importe de 43.158,13 euros, por la entidad AZUAGA COMPANHIA DE SEGUROS, S.A., Sucursal España, (aseguradora, en adelante), depositado en la Tesorería municipal (cláusula cuarta del contrato). El plazo de ejecución es de 10 meses a contar desde el día siguiente al de la fecha del acta de comprobación del replanteo, con atención a los plazos parciales que se fijen en la aprobación del programa de trabajo (cláusula tercera).

3.- Con fecha 7 de julio de 2025 se formaliza el contrato administrativo de servicios de dirección facultativa y coordinación de seguridad y salud de las obras de remodelación de la Glorieta San Marcos y por Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 9 de julio de 2025 se designa al arquitecto director de la obra y a la empresa que se cita, como dirección de ejecución por arquitecto técnico y coordinación de seguridad y salud.

El 23 de julio de 2025 la Junta de Gobierno Local aprueba el plan de seguridad y salud presentado por la contratista y mediante Decreto de la Alcaldía de 28 de julio de 2025 se designan a los supervisores técnicos de la ejecución de las obras.

El 28 de julio de 2025 se firma el acta de comprobación de replanteo en la que consta que *“el constructor declara estar en condiciones de iniciar los trabajos contratados”* y no formula reserva.

El 27 de agosto de 25 la Junta de Gobierno Local acuerda aceptar el plan de gestión de residuos y el plan de control de calidad y aprobar el plan/programa de trabajo.

4.- El 18 de diciembre de 2025 el contratista presenta un escrito en el que expone que: *“en la fecha actual, la ejecución de las obras se encuentra en una situación de paralización de facto debido a una serie de incidencias graves no imputables a esta empresa contratista. Estas circunstancias impiden el normal desarrollo de los trabajos y la correcta ejecución de la obra conforme al programa de trabajo aprobado, lo que compromete gravemente el cumplimiento del plazo de ejecución contractual establecido en la Cláusula Tercera del contrato”*.

Indica que las causas que motivan dicha paralización son, principalmente, la falta de suministro eléctrico en la obra y la indefinición de unidades de obra, todo lo cual considera que constituye un incumplimiento de las obligaciones que competen a la Administración como promotora de la obra, por lo que solicita que se adopten con la máxima urgencia las medidas necesarias para subsanar las deficiencias expuestas, proveyendo de forma inmediata el suministro eléctrico a la obra y facilitando las definiciones técnicas pendientes para las unidades de obra que se encuentran indefinidas.

El 7 de enero de 2026 se da traslado de la solicitud presentada por el contratista a la dirección facultativa de las obras y el 12 de enero de 2026 el arquitecto director de la obra informa que:

“(...) el último trimestre del año se ha ido retrasando la obra mes a mes provocando que ahora mismo la obra certificada tiene un desvío del 44,52%. Aproximadamente solo se ha hecho la mitad de la obra prevista.

La constructora manifiesta en su escrito que es debido a la falta de suministro eléctrico y a errores de proyecto que presenta unidades de obra no definidas.

Como director de la obra puede asegurar que la falta de suministro eléctrico no ha provocado retrasos ya que los trabajos realizados hasta ahora han sido principalmente de demolición y retirada de escombros con maquinaria pesada. La nueva obra ejecutada de albañilería se ha realizado sin retrasos por culpa de la electricidad.

Sin entrar en la responsabilidad que pueda tener la constructora o la compañía eléctrica, realmente la falta de electricidad se puede subsanar fácilmente con generador de gasoil. Así que no se puede alegar este hecho como causa del retraso de la obra.

En cuanto a la existencia de unidades de obra mal o no definidas es cierto que alguna existe pero la constructora no presenta en su escrito cuales son esas unidades de obra tan importantes que han paralizado la obra.

Ahora mismo no hay ninguna que haya impedido continuar la obra.

La razón principal del retraso en la certificación de obra viene por no haber ejecutado la cimentación y la estructura de la cafetería a la vez que se ejecutaban los trabajos de las jardineras y bancos.

La constructora ha tardado mucho en comenzar estos trabajos por problemas en la subcontratación. Problemas que son de la constructora y del estado de la construcción en general.

Los retrasos en la subcontratación hasta ahora no se han visto afectados ni por el suministro eléctrico ni por las unidades de obra no definidas correctamente en proyecto.

Por tanto, considero que ahora mismo no procede realizar una ampliación de plazo”.

La Junta de Gobierno Local el 21 de enero de 2026 acuerda inadmitir la solicitud presentada por la contratista.

5.- El 21 de enero de 2026 por Decreto de la Alcaldía se propone la aprobación e inclusión de un precio contradictorio en el contrato de obras y, previa la tramitación correspondiente, se aprueba por la Junta de Gobierno Local el 25 de marzo de 2026.

6.- El 23 de marzo de 2026 se notifica a la contratista un escrito en el que se indica que:

«En cumplimiento de lo establecido en el PPT, la dirección de la ejecución de las obras ha realizado de forma mensual informes relativos al seguimiento de las obras, constando en su último informe mensual el siguiente seguimiento del plan de obra aprobado por el órgano de contratación con fecha 27 de agosto de 2025:

(...)

Además se indica en dicho informe que la cantidad de obra certificada asciende a 248.280,79€, lo cual representa un porcentaje de obra certificada del 28,77%, correspondiente a 7 meses desde la fecha de firma del acta de comprobación del replanteo, y teniendo en cuenta que el plazo máximo de ejecución de las obras, según se establece en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y en el contrato suscrito, es de 10 meses desde la fecha de firma del acta de comprobación del replanteo. Por todo ello la dirección de las obras estima que el contratista, según el actual ritmo de ejecución de los trabajos, no puede cumplir dicho plazo de ejecución de las obras.

Ante lo cual debe advertirse al contratista que, según lo establecido en la cláusula 24.2 del PCAP, que en relación con el artículo 192.2 LCSP establece que:

“Cuando el contratista, por causas imputables al mismo, hubiese incurrido en demora respecto al cumplimiento del plazo total o de los plazos parciales, si éstos se hubiesen previsto, el Ayuntamiento podrá optar, indistintamente, por la resolución del contrato o por la imposición de penalidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 193.3 de la LCSP.

En base a lo cual la Administración se encuentra facultada para optar entre la resolución del contrato o la imposición de penalidades por incumplimiento del plazo de ejecución de los trabajos”.

(...)

Sin embargo, la cláusula 37 del PCAP establece que el contrato se extinguirá por su resolución, que se acordará por la concurrencia de alguna de las causas previstas en los artículos 211 y 245 de la

LCSP, y además, en el apartado segundo de la cláusula 37 se indica que producirá igualmente la resolución del contrato:

“La no realización de la obra. Se entenderá producido el abandono cuando la obra no se desarrolle con los medios humanos o materiales precisos para la normal ejecución del contrato en el plazo estipulado. No obstante, cuando se dé este supuesto, el Ayuntamiento, antes de declarar la resolución, requerirá al contratista para que regularice la situación en el plazo de cinco días a contar desde el requerimiento”.

Por lo tanto, atendiendo a lo informado por la dirección de las obras, SE ADVIERTE al contratista de que, teniendo en cuenta el actual ritmo de ejecución de la obra, es materialmente imposible que se cumpla con el plazo máximo de ejecución de los trabajos, ante lo cual, el órgano de contratación está habilitado para incoar procedimiento para la resolución contractual, al considerar que se produce el abandono de la obra cuando la misma no se desarrolle con los medios humanos o materiales precisos para la normal ejecución del contrato en el plazo estipulado, conforme a lo establecido en la cláusula 37.2 del PCAP.

En consecuencia, SE REQUIERE al contratista para que regularice la situación de la ejecución de la obra, a los efectos de cumplir con los plazos establecidos, una vez advertidas las consecuencias que puede acarrear la no atención del presente requerimiento».

Este requerimiento efectuado al contratista se comunica, asimismo, a la dirección de obra y a la dirección de ejecución y coordinación de seguridad y salud.

7.- El 24 de marzo de 2026 el arquitecto director de las obras presenta un informe sobre la solicitud de ampliación de plazo en 10

semanas solicitada por la contratista en el que considera aceptable que el plazo se amplíe en 4 semanas.

El 25 de marzo de 2026 el contratista presenta un escrito en el registro del ayuntamiento en el que solicita la ampliación del plazo de ejecución de las obras en un total de 10 semanas, equivalente a los días afectados por condiciones meteorológicas adversas, del que se da traslado a la dirección de obra que, el 8 de abril de 2026, emite informe en el que considera que *“los datos aportados no modifican las conclusiones que aporté en el informe de 24 de marzo y me reafirmo en que considero aceptable que el plazo de obra se amplie solo en 4 semanas”*.

Mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 22 de abril de 2026 se amplía el plazo de ejecución por un periodo de cuatro semanas, siendo el día 25 de junio de 2026 la nueva fecha prevista para la finalización de los trabajos.

8.- El 21 de abril de 2026 la dirección facultativa presenta una memoria justificativa de precio nuevo, precio que, previa la oportuna tramitación, se acuerda incluir en el contrato por la Junta de Gobierno Local en la sesión celebrada el 20 de mayo de 2026.

9.- Mediante escrito firmado el 20 de mayo de 2026 por el alcalde-presidente y la concejala del Área de Gobierno de Economía, notificado el mismo día a la contratista, se le comunica que el 18 de mayo de 2026 se realiza visita a las obras objeto del contrato a la que asiste la dirección de ejecución de obra y coordinación de seguridad y salud, la dirección de obra (ambos asisten de forma telemática), así como los supervisores técnicos municipales de la ejecución de las obras, sin que asista ningún representante por parte del contratista y se levanta acta en la que se hace constar: *“Obra paralizada. No hay personal en obra. El director de obra a través de llamada habla con el*

jefe de obra y le comunica que no van a seguir con la obra” por lo que “se acuerda transmitir a la constructora que tome las medidas oportunas de seguridad y que también deben asegurar el trabajo ya ejecutado”.

En consecuencia, se requiere al contratista para que en el plazo máximo de 24 horas lleve a cabo los trabajos que se detallan en dicho escrito y se le advierte de la posibilidad de ejecución subsidiaria por parte de la Administración en caso de no ejecutarlas.

10.- El 22 de mayo de 2026 se levanta acta de visita de obra a la que asisten el director de ejecución y coordinador de seguridad y salud de la obra, la ingeniera municipal y el arquitecto técnico municipal, en la que se hace constar que: *“-No hay ejecución en la obra. Sin presencia de personal. -No es posible efectuar anotación en el Libro de Incidencias durante la presente visita al no encontrarse el mismo accesible, permaneciendo bajo custodia del jefe de obra, sin presencia de representantes de la empresa constructora en la obra”.* Asimismo, *“se ha observado la existencia de diversas actuaciones que requieren la adopción de medidas preventivas y de aseguramiento por parte de la empresa constructora, entre otras: (...)”.*

11.- Posteriormente, consta en el expediente acta de visita de obra de la dirección facultativa y de los supervisores técnicos municipales sin fecha, si bien en el expediente se indica que es de 24 de mayo de 2026, en la que se hace constar: *«“Obra paralizada”. “La contrata no ha realizado ningún trabajo, solo se han llevado las casetas de obra. No hay presencia de la contrata en la obra. En obra quedan elementos varios (...). Visitado el tajo en materia de seguridad y salud se deben reforzar las medidas. Se envía acta de seguridad y salud vía email”».*

TERCERO.- El 26 de mayo de 2026 la concejala del Área de Gobierno de Economía solicita informe a los servicios jurídicos en relación con la posible resolución del contrato.

El 28 de mayo de 2026 la contratista presenta un escrito en el que expone que la acumulación de incidencias técnicas, administrativas, climatológicas y económicas ha generado una situación sobrevenida de pérdida de viabilidad material y económica de la obra, excediendo claramente del riesgo y ventura ordinario asumible por esta. Indica que el 12 de mayo expuso nuevamente en una reunión la necesidad de regularizar la situación contractual existente, incluyendo la ampliación del plazo de ejecución, la revisión técnica de determinadas soluciones del proyecto y la revisión económica derivada de las incidencias acumuladas durante la ejecución. No obstante, señala, en dicha reunión por parte del ayuntamiento no se contempló la posibilidad de estudiar alternativas técnicas o variaciones del proyecto que implicasen la correspondiente adaptación o regularización económica de las unidades afectadas, pese a las incidencias sobrevenidas comunicadas por esa contratista durante la ejecución. Por tanto, afirma, se encuentra ante una imposibilidad sobrevenida de ejecutar la prestación en los términos inicialmente pactados, circunstancia que constituye una causa de resolución del contrato de conformidad con lo dispuesto en el artículo 211.1.g) de la LCSP, por lo que solicita que el órgano de contratación acuerde iniciar el procedimiento para la resolución de mutuo acuerdo del contrato, de conformidad con los artículos 211.1 y 212.4 de la LCSP.

El 29 de mayo de 2026 los servicios jurídicos municipales emiten informe en el que, después de exponer los antecedentes de hecho, se afirma que se evidencia que la incoación del procedimiento de resolución contractual obedece a causas exclusivamente imputables al contratista por el abandono de la ejecución de las obras, lo cual

habilita al órgano de contratación a acordar el inicio del expediente de resolución por las causas previstas en el art. 211.1.f) LCSP, precisando, seguidamente, el procedimiento y los efectos de la resolución contractual, considerando que no procede la resolución por mutuo acuerdo solicitada por el contratista por no concurrir los requisitos exigidos en los artículos 211.1. c) y 212.4 de la LCSP, al no haber razones de interés público y existir una causa de resolución contractual exclusivamente imputable al contratista, como es el abandono de las obras objeto del contrato, de acuerdo con la documentación que figura en el expediente por lo que propone, entre otras cuestiones, desestimar la solicitud de resolución contractual de mutuo acuerdo presentada por la contratista e incoar el procedimiento de resolución del contrato de obras.

Por Decreto de la Alcaldía de 1 de junio de 2026 se resuelve desestimar la solicitud de resolución contractual de mutuo acuerdo presentada por el contratista, incoar el procedimiento de resolución del contrato por incumplimiento de la obligación principal de este, al producirse el abandono de la ejecución de las obras, tal y como queda acreditado en el escrito del contratista de fecha 26 de mayo de 2026 y en los actas de visita de obra e informes de la coordinadora de seguridad y salud, obrantes en el expediente; proceder por parte de la propiedad a llevar a cabo con carácter urgente las medidas preventivas y de aseguramiento del lugar de ejecución de las obras, requeridas al contratista el 20 de mayo de 2026, sin que este atendiera a dicho requerimiento, reclamándose el coste de dichos trabajos al contratista; instar a la dirección de la obra para llevar a cabo la comprobación, medición y propuesta de liquidación de las obras realizadas con arreglo al proyecto, fijando los saldos pertinentes a favor o en contra del contratista; instar a los servicios municipales a la emisión de informe en el que se detalle el importe económico del daño soportado por la Administración, cantidad económica que, conforme determina el

mandato del artículo 213 de la LCSP, deberá ser abonada al ente contratante por el contratista; otorgar al contratista un plazo de audiencia de diez días naturales para que alegue lo que a su derecho convenga. Advirtiéndose que el acuerdo de resolución contractual conllevaría los efectos previstos en los artículos 213 y 246 de la LCSP, es decir, incautación de la garantía e indemnización por los daños y perjuicios ocasionados en lo que excedan del importe de la garantía incautada, así como la comprobación, medición y liquidación de las obras realizadas con arreglo al proyecto, fijando los saldos pertinentes a favor o en contra del contratista; otorgar a la compañía aseguradora un plazo de audiencia de diez días naturales para que alegue lo que en su derecho convenga; notificar esa resolución al contratista, asegurador o avalista, a la dirección facultativa de las obras y a la coordinadora de seguridad y salud, a los efectos oportunos y comunicarla a la intervención municipal y a los servicios del municipio que se detallan.

Consta notificado este decreto a todos los interesados.

Por escrito de 5 de junio de 2026, notificado al contratista el mismo día, se le requiere para que, en el plazo máximo de 48 horas a contar desde su recepción, proceda a la retirada de todos los materiales, contenedores y herramientas existentes en el lugar de ejecución de las obras.

El 11 de junio de 2026, el contratista presenta un escrito de alegaciones en las que *“rechaza de plano la calificación de "abandono de las obras" que pretende otorgar el Ayuntamiento de San Martín de la Vega a la situación actual del contrato. Jurídicamente, el abandono requiere una dejación voluntaria, injustificada y definitiva de las obligaciones contractuales por parte del contratista”* pues lo que concurre es *“una paralización de facto motivada por una imposibilidad material de ejecución, cuya responsabilidad es única y exclusivamente*

imputable a la Administración contratante”. Asevera que ha actuado con la máxima diligencia y buena fe contractual y reitera que en diciembre advirtió de la falta de suministro eléctrico y de la indefinición de las unidades de obra, sin que se hayan aprobado los precios contradictorios y sin que el ayuntamiento diera una solución técnica efectiva, por lo que no existe un incumplimiento de la obligación principal por su parte sino un incumplimiento previo y concurrente de la Administración que ha hecho inviable la continuación de los trabajos, razón por la que también se opone a la incautación de la garantía definitiva y solicita la suspensión de la ejecución de ésta, manifestando que procederá a retirar los materiales en el plazo concedido al efecto. Por último, solicita el archivo del procedimiento de resolución por incumplimiento culpable, al no concurrir dolo ni negligencia imputable a esa mercantil y, subsidiariamente, se reconsidere la resolución por mutuo acuerdo.

De dicho escrito se da traslado a la dirección facultativa de las obras para que emitan un informe, constando notificado el día 17 de junio de 2026 tanto al arquitecto director de las obras como a la dirección de ejecución y coordinación de seguridad y salud.

El 18 de junio de 2026 la compañía aseguradora presenta alegaciones en las que reitera las efectuadas por la contratista y solicita el archivo del expediente y que no se incaute la garantía al no concurrir un incumplimiento culpable e imputable al contratista, sino una imposibilidad material de ejecución provocada por circunstancias imputables a la propia Administración.

El 19 de junio de 2026, la dirección facultativa responde a las cuestiones planteadas por la contratista y, *a la vista de la documentación obrante en el expediente y de las actuaciones desarrolladas durante la ejecución de las obras, considera que:*

“1. La ausencia de acometida eléctrica directa fue una circunstancia conocida durante la ejecución de la obra y compatible con el desarrollo efectivo de los trabajos mediante la utilización de medios alternativos de suministro energético por parte de la empresa contratista.

2. La actividad constructiva continuó desarrollándose durante varios meses tras las comunicaciones efectuadas por la contratista relativas a dicha circunstancia.

3. Los precios contradictorios fueron tramitados y aprobados durante la ejecución de la obra”.

Por otra parte, ese mismo día la dirección facultativa presenta en el registro municipal un informe sobre el estado de las obras fechado el 19 de junio de 2026, en el que respecto al seguimiento del plan de obra aprobado, se incorpora el siguiente cuadro:

MES	CERTIFICACIÓN PEM PREVISTA SEGÚN PROGRAMA (A ORIGEN)	CERTIFICACIÓN PEM REAL (A ORIGEN)	% DE OBRA EJECUTADO ACUMULADO	% ACTIVIDAD CONSTRUCTIVA DE CADA MES
ago-25	10.000,00 €	14.402,87 €	1,94%	1,94%
s ep-25	40.000,00 €	40.032,51 €	5,38%	3,44%
oct-25	90.000,00 €	71.024,32 €	9,54%	4,16%
nov-25	160.000,00 €	110.578,92 €	14,86%	5,32%
dic-25	260.000,00 €	144.257,99 €	19,38%	4,52%
ene-26	370.000,00 €	178.338,63 €	23,96%	4,58%
feb-26	460.000,00 €	214.120,81 €	28,77%	4,81%
mar-26	580.000,00 €	268.932,84 €	36,00%	7,23%
abr-26	670.000,00 €	289.328,55 €	38,87%	2,87%
may-26	744.316,00 €	293.892,97 €	39,48%	0,61%

Respecto al mismo, se afirma que *“se puede apreciar el tremendo retraso acumulado por la lentitud en el avance mensual de la obra”* y, en cuanto a la actividad constructiva, *“que la obra no presenta actividad constructiva desde el día 12 de mayo de 2026”*, refiriendo respecto al estado de la obra que *“presenta un estado abandonado con*

restos de obra y acopios de materiales diversos (solados, tierra, sacos de cementos, planchas metálicas, mallazos de acero, colectores de saneamiento, sacos de arena, montana de arena, ladrillos, pales de madera rotos, etc.).- La cafetería se encuentra abierta con acceso directo por lo que puede sufrir vandalismo” y, por último, se cifra la liquidación total de la obra en 384.912,58 € (IVA incluido), que representa el 36,85% del total de la obra.

El 26 de junio de 2026 se emite informe por los servicios jurídicos del ayuntamiento en el que se recogen los antecedentes de hecho, se analizan las alegaciones efectuadas por la contratista en el trámite de audiencia, dando cumplida respuesta a las mismas y se concluye que *“procede la desestimación de las mismas, pues queda acreditado suficientemente que el contratista incurre en causa de resolución prevista en el art. 211.f) de la LCSP (incumplimiento de la obligación principal del contrato), debido a la situación de abandono total de la ejecución de las obras, por tanto, una vez verificado que el procedimiento de resolución contractual se ha llevado a cabo en cumplimiento de lo establecido en la LCSP y en el RGLACP, se emite el presente informe en sentido favorable a la resolución del contrato propuesta por la Administración”.*

El 30 de junio de 2026 la Intervención municipal emite informe en relación con la resolución contractual propuesta e indica que el presente expediente está exento de fiscalización previa, dado que no conlleva repercusión económica, en lo que a gastos se refiere, para el ayuntamiento.

Por último, el 30 de junio de 2026 la concejala del Área de Gobierno de Economía formula la siguiente propuesta de resolución, en la que se propone:

1.º Desestimar las alegaciones presentadas por el contratista y por la compañía aseguradora frente al acuerdo de incoación del procedimiento de resolución contractual del contrato.

2.º Resolver el contrato administrativo de Obras de Remodelación de la Glorieta San Marcos (Expediente 3859/2024), formalizado el 27 de junio de 2025 entre el Ayuntamiento de San Martín de la Vega y el contratista INSTALACIONES MADRILEÑAS SECIS, S.L., debido al incumplimiento de la obligación principal del contrato, causa de resolución prevista en el art. 211.1.f) de la LCSP, al producirse el abandono de la ejecución de las obras por parte del contratista.

3.º Proceder a la incautación de la garantía definitiva constituida por el contratista, por importe de 43.158,13 € en cumplimiento de lo establecido en el artículo 213.3 de la LCSP.

4.º Elevar esta propuesta a la Alcaldía a los efectos de que se remita a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, solicitando la emisión de su dictamen al respecto, previamente a dictar Resolución, junto con todos los documentos, alegaciones e informaciones que obren en el mismo.

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 del alcalde de San Martín de la Vega se ha hecho llegar a la Comisión Jurídica Asesora a través del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 18.3.c) del ROFCJA.

El contratista ha formulado su oposición por lo que 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 18 de junio de 2025 y se formalizó el siguiente día 27, 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 en virtud del cual: *“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”.*

Por tanto, de acuerdo con este precepto y con el artículo 212 de la LCSP, el órgano de contratación es el competente para acordar la resolución del contrato. En este supuesto, como se indica en el informe jurídico de 26 de junio de 2026, conforme a los artículos 21.1 b) y f) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y en el apartado 1 de la disposición adicional segunda de la LCSP, la competencia para la aprobación del expediente corresponde a la Alcaldía-Presidencia, por lo que también la tiene para acordar la resolución del contrato, si bien, en este informe consta que las competencias que a esta corresponden como órgano de contratación se encuentran delegadas en la Junta de Gobierno Local, en virtud de las disposiciones 2.º e) y j) del Decreto de Alcaldía n.º 2023-1560, de fecha 21 de junio de 2023.

El artículo 191.1 de la LCSP requiere que en el correspondiente procedimiento se dé audiencia al contratista. En el mismo sentido se pronuncia el artículo 109.1 a) del RGLCAP. En el presente expediente se ha concedido el trámite de audiencia al contratista que formuló alegaciones oponiéndose a la causa y consecuencias de la resolución contractual esgrimidas por la Administración, en los términos que han quedado expuestos en los antecedentes de hecho.

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, se ha otorgado dicho trámite a la compañía aseguradora que se ha opuesto a la resolución del contrato y a la incautación de la garantía.

Por lo que se refiere al ámbito de la Administración Local, el artículo 114.3 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, establece como necesarios los informes de la Secretaría y de la Intervención de la corporación. En el presente supuesto figuran en el expediente tanto el informe de los servicios

jurídicos, emitido el 26 de junio de 2026 por el vicesecretario accidental, como el informe de Intervención, firmado el 30 de junio de 2026 por la viceinterventora.

Asimismo, hemos de hacer referencia al plazo para resolver el procedimiento. En este sentido, 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. El presente procedimiento de resolución contractual se inició por Decreto de la Alcaldía de 1 de junio de 2026, por lo que, a fecha de emisión del presente dictamen, el procedimiento no ha caducado.

De acuerdo con el artículo 191.3.a) de la LCSP 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 de los contratos, cuando se formule oposición por parte del contratista, circunstancia que concurre en este caso.

TERCERA.- La resolución de los contratos 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 velar por la satisfacción del interés público que motivó la celebración del contrato por lo que la Administración puede optar por exigir el cumplimiento del contrato (por ejemplo, mediante la imposición de penalidades) o bien proceder a su resolución, si bien, 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 29 de mayo de 2000 (recurso 5639/1994). En definitiva, la decisión corresponde a la Administración y con ella habrá

de buscar que el incumplimiento contractual origine el menor daño posible al interés público –Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 25 de septiembre de 2003 (recurso 1892/1995).

Para la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de marzo de 2017 (recurso 1053/2016), la resolución requiere un incumplimiento grave, básico, en cuanto al no ejecutarse la conducta en qué consistía la prestación que conformaba el objeto contractual, quedaría frustrada su finalidad objetiva, sin que baste para justificarla el incumplimiento de simples obligaciones accesorias o complementarias. La sentencia concluye que, por tanto, la concurrencia de varios incumplimientos durante un extenso periodo de tiempo, pero que no afectan a la esencia de lo pactado, no permite la resolución, sino que aconseja la adopción de medidas menos gravosas.

En su Sentencia de 8 de marzo de 2018 (recurso 921/2015) el Tribunal Superior de Justicia de Madrid recuerda la doctrina fijada en la sentencia del Tribunal Supremo de 24 de junio de 2004, en cuanto a que: *“(...) la resolución implica una extinción anticipada de un contrato perfeccionado, que constituye un modo anormal de terminación de la relación contractual por la concurrencia de alguna circunstancia en la vida del contrato que impide o hace inconveniente su prosecución hasta su extinción normal. De acuerdo con dicha naturaleza el incumplimiento que justifica la resolución ha de ser sustancial, no basta con cualquier apartamiento de las obligaciones asumidas en el contrato, sino que ha de afectar a la obligación esencial de una de las partes en el caso de obligaciones bilaterales o recíprocas. Esto es, de acuerdo con la jurisprudencia, tanto de la Sala Tercera como de la Primera del Tribunal Supremo, ha de tratarse de incumplimiento básico, grave, de la obligación, en el sentido de que no se realiza la conducta en qué consiste la prestación, quedando frustrado el fin objetivo del contrato o haciendo imposible la realización de la prestación por parte del*

contratista. O, dicho en otros términos, también en este ámbito de la resolución contractual ha de observarse el principio de proporcionalidad que exige para resolver el que el incumplimiento afecte a la esencia de lo pactado, no bastando aducir la no realización de prestaciones, que no impidan por su entidad alcanzar el fin del contrato”.

Expuestas las consideraciones generales sobre la resolución contractual, procede estudiar si concurre o no causa de resolución del presente contrato.

El 28 de mayo de 2026 la contratista alega que se encuentra ante una imposibilidad sobrevenida de ejecutar la prestación en los términos inicialmente pactados, circunstancia que constituye una causa de resolución del contrato de conformidad con lo dispuesto en el artículo 211.1.g) de la LCSP, por lo que solicita que el órgano de contratación acuerde iniciar el procedimiento para la resolución de mutuo acuerdo del contrato, de conformidad con los artículos 211.1 y 212.4 de la LCSP, solicitud que se desestima por no concurrir razones de interés público y existir una causa de resolución contractual exclusivamente imputable al contratista, como es el abandono de las obras objeto del contrato.

Como se ha recogido en los antecedentes de hecho, las causas invocadas por la contratista consistentes en la falta de suministro eléctrico, indefinición de las unidades de obra y no aprobación de los preciso contradictorios, han sido refutadas por la dirección facultativa de las obras en sus informes de 12 de enero y 19 de junio de 2026.

En el informe de 12 de enero de 2026, se expone que en el último trimestre de 2025 la obra se ha ido retrasando mes a mes provocando un desvío del 44.52% en la obra certificada, que la falta de suministro eléctrico no ha provocado retrasos, que *“la razón principal del retraso en la certificación de obra viene por no haber ejecutado la cimentación y*

la estructura de la cafetería a la vez que se ejecutaban los trabajos de las jardineras y bancos y que la constructora ha tardado mucho en comenzar esos trabajos por problemas en la subcontratación”.

Respecto a la indefinición de unidades de obra, señala, la constructora no determina cuáles son las que la han paralizado y no hay ninguna que haya impedido su continuación.

En el informe de 19 de junio de 2026 se añade que los precios contradictorios relativos a tapa de arquetas, cristalera de la cafetería y madera composite para jardinerías, fueron tramitados y aprobados durante la ejecución de la obra.

En lo relativo al suministro de electricidad, además, de acuerdo con el informe de los servicios jurídicos del ayuntamiento de 26 de junio de 2026, se observa que la cláusula 4.2 del PCAP establece que los gastos necesarios para ejecutar el contrato son por cuenta del adjudicatario:

“El precio del contrato [...] incluye todos los factores de valoración y gastos, que, según los documentos contractuales y la legislación vigente son de cuenta del adjudicatario...”.

Asimismo, el Pliego de Prescripciones Técnicas, en el apartado 2.1.8.20 del pliego general de prescripciones técnicas particulares, relativo a prescripciones sobre materiales e instalación de climatización, indica:

“2.1.8.20. Energía eléctrica y agua: Todos los gastos relativos al consumo de energía eléctrica y agua por parte del Contratista para la realización de los trabajos de montaje y para las pruebas parciales y totales correrán a cuenta de la empresa constructora, salvo cuando en otro Documento se indique lo contrario. El

Contratista dará a conocer sus necesidades de potencia eléctrica a la empresa constructora antes de tomar posesión de la obra”.

Por tanto, según el citado informe, de acuerdo con lo dispuesto en los pliegos que rigen la contratación, el ayuntamiento no está obligado a facilitar ni asumir el coste de los suministros provisionales de agua y electricidad para la ejecución de la obra, salvo que exista una previsión contractual específica en sentido contrario.

En este sentido, en las actas de visita de obra de 13 y 20 de agosto de 2025 se hace constar, en el epígrafe denominado “estado de las acometidas”, que: “La contrata deberá solicitar luz de obra independiente para no utilizar la instalación existente del Ayto. (luminarias)”. En la de 10 de septiembre de 2025, en los “asuntos tratados en la visita de obra” que “la propiedad pide a la contrata que no se enganche a los cuadros de luz y solicite su propia luz de obra” y, en ese mismo apartado, en el acta de visita de obra de 17 de septiembre de 2025: “Electricidad: dos acometidas en trámite”.

Se considera pues, justificada la inaplicabilidad de la causa de resolución alegada por la contratista.

Procede analizar si existe el incumplimiento que se invoca por el ayuntamiento para determinar la resolución del contrato por la causa prevista en el artículo 211.1 f) de la LCSP.

Con carácter general, 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 del mismo texto legal, 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.

Este carácter vinculante de los pliegos, que constituyen la ley de contrato, ha sido reconocido por la jurisprudencia y por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales que, en su Resolución 1457/2024, de 14 de noviembre, afirma:

«A este respecto debemos recordar el carácter preceptivo de los pliegos que, como se ha repetido hasta la saciedad por este Tribunal en numerosas resoluciones -por todas, la n.º 693/2023 de 30 de mayo, gozan de la eficacia de lex contractus (...). El valor vinculante de los Pliegos, auténtica lex contractus, tiene eficacia jurídica no sólo para cualquier interesado en el procedimiento de licitación, con especial intensidad en las empresas licitadoras concurrentes, sino también para la Administración convocante.

Siguiendo el criterio fijado ya por este Tribunal, acorde con la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, el PCAP es la Ley que rige la contratación entre las partes y al pliego hay que estar, respetar y cumplir, sin que por ello se contravenga el principio de concurrencia ni el de igualdad (Resolución n.º 47/2012, de 3 de febrero, Recurso n.º 47/2012).

Asimismo, este Tribunal ha venido declarando en reiteradas ocasiones que el carácter preceptivo de los pliegos, es igualmente respecto de los pliegos de prescripciones técnicas o demás documentos contractuales de naturaleza similar, “en la medida en que en ellos se establecen las características y condiciones de la prestación objeto del contrato” (por todas, Resoluciones n.º 535/2013, de 22 de noviembre, n.º 548/2013, de 29 de noviembre, n.º 490/2014, de 27 de junio, o n.º 763/2014, de 15 de octubre). Citadas en la Resolución n.º 344, de 7 de marzo».

De la documentación obrante en el expediente, como hemos expuesto, queda acreditado de forma indubitada, que la contratista no solo se demoró en el cumplimiento de los plazos, sino que abandonó la obra, todo lo cual se constata con las actas de visita de obra efectuadas en mayo de 2026 y con las propias afirmaciones de la contratista.

Asimismo, figura en el expediente que el día 23 de marzo de 2026 se notificó a la contratista un escrito basado en el informe de la dirección de obras en el que se indica que la cantidad de obra certificada asciende a 248.280,79 €, lo cual representa un porcentaje de obra certificada del 28,77%, correspondiente a 7 meses desde la fecha de firma del acta de comprobación del replanteo, por lo que estima que el contratista, según el actual ritmo de ejecución de los trabajos, no puede cumplir el plazo de ejecución de las obras. Por ello, se le advierte que el órgano de contratación está habilitado para incoar procedimiento para la resolución contractual, al considerar que se produce el abandono de la obra, conforme a la cláusula 37.2 del PCAP y se le requiere para que regularice la situación de la ejecución de la obra, a los efectos de cumplir con los plazos establecidos.

De todo lo anterior se colige que resulta aplicable lo dispuesto en la cláusula 37.2 del PCAP en virtud de la cual, producirá igualmente la resolución del contrato:

“La no realización de la obra. Se entenderá producido el abandono cuando la obra no se desarrolle con los medios humanos o materiales precisos para la normal ejecución del contrato en el plazo estipulado. No obstante, cuando se dé este supuesto, el Ayuntamiento, antes de declarar la resolución, requerirá al contratista para que regularice la situación en el plazo de cinco días a contar desde el requerimiento”.

Asimismo, el artículo 211.1.f) de la LCSP establece como causa de resolución: *“El incumplimiento de la obligación principal del contrato”*, causa que concurre en el presente supuesto al haberse producido el abandono de la ejecución de la obra por parte del contratista.

Concurre, pues, la causa de resolución contractual considerada por la Administración municipal.

CUARTA.- En cuanto a los efectos de la resolución, regulados en la cláusula 37.5 del PCAP, cuando la resolución del contrato sea por incumplimiento culpable del contratista, este debe indemnizar los daños y perjuicios ocasionados, siendo efectiva la indemnización, en primer término, sobre la garantía (artículo 213.3 de la LCSP). En todo caso, el acuerdo de resolución contendrá pronunciamiento expreso acerca de la procedencia o no de la pérdida, devolución o cancelación de la garantía que, en su caso, hubiese sido constituida (artículo 213.4 de la LCSP).

Así pues, la incautación de la garantía opera de modo automático para garantizar el pago del importe de los daños y perjuicios causados, como hemos señalado reiteradamente (Dictamen 214/26, de 22 de abril, entre otros), sin que resulte precisa la valoración previa de los daños, y en ese sentido, lo recoge 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 se contempla la retención de la garantía definitiva constituida, ello sin perjuicio de la determinación, en su caso, en procedimiento contradictorio aparte, de los daños y perjuicios adicionales que se hayan podido derivar del incumplimiento del contrato que excedan del importe de la garantía incautada.

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

CONCLUSIÓN

Procede la resolución del contrato de “*Obras de remodelación de la Glorieta San Marcos*” suscrito con la empresa INSTALACIONES MADRILEÑAS SECIS, 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 25 de agosto de 2026

El vicepresidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 508/26

Sr. alcalde de San Martín de la Vega

Pza. de la Constitución, 1 – 28330 San Martín de la Vega