

dDictamen n.º: **529/26**
Consulta: **Consejero de Vivienda, Transportes e
Infraestructuras**
Asunto: **Contratación Pública**
Aprobación: **09.09.26**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 9 de septiembre de 2026, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en relación con el expediente sobre resolución del lote 2 del *“Acuerdo Marco para obras de reforma, reparación y rehabilitación en inmuebles de la Agencia de Vivienda Social”*.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 24 de julio de 2026 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid una solicitud de dictamen preceptivo procedente del consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras.

A dicho expediente se le asignó el número 498/26, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora,

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

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Carmen Cabañas Poveda, quien formuló y firmó la propuesta de dictamen, que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día 9 de septiembre de 2026.

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

1.-Los Pliegos de cláusulas administrativas particulares –PCAP- y de prescripciones técnicas particulares –PPT- de este Acuerdo Marco, titulado: *“Obras de reforma, reparación y rehabilitación en inmuebles titularidad o incorporados al inventario de la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid, así como de las de nueva adquisición que se integrarán en el patrimonio de la AVS cofinanciadas parcialmente por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional”*, cuyo lote 2, se refiere a las: *“Obras de reforma y rehabilitación no programables, por motivo de incidencias en inmuebles titularidad o incorporados al inventario de la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid”*, fueron aprobados por Resolución del director gerente de la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid de fecha 30 de abril de 2021, para su adjudicación por procedimiento abierto, mediante pluralidad de criterios.

El Gobierno de la Comunidad de Madrid autorizó la celebración del Acuerdo Marco en sesión de fecha 27 de octubre de 2021, con un valor estimado de 9.757.000,00 euros, IVA excluido (incluido el importe de la posible prórroga) y un plazo de ejecución de dos años, prorrogable por otros dos.

De acuerdo con los indicados pliegos rectores, el acuerdo marco tiene por objeto establecer los requisitos y condiciones a que han de

sujetarse los contratos basados en el mismo, en relación con las obras de reforma, rehabilitación y reparación de los inmuebles de titularidad o incorporados al Inventario de la Agencia de la Vivienda Social de la Comunidad de Madrid -en adelante AVS- y de aquellas obras de rehabilitación de viviendas y edificios de nueva adquisición que se integrarán en el patrimonio de la referida AVS, por adquisición financiada parcialmente con FEDER.

La cláusula 33 del PCAP se refiere a la resolución del contrato, determinando que son causas de resolución del contrato, además de las establecidas en los artículos 98, 211, 198.6, 245 y 306 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP, en lo sucesivo), el incumplimiento de las obligaciones esenciales del contrato, establecidas como tal en el PACP, el incumplimiento de la obligación de adscribir a la ejecución del contrato los medios acreditativos en la fase de solvencia, así como las siguientes:

- La pérdida sobrevenida de los requisitos para contratar con la Administración.

- El incumplimiento de las limitaciones establecidas en materia de subcontratación, según lo dispuesto en el apartado 23 de la cláusula 1, sin perjuicio de las penalidades que, en su caso, se pudieran imponer, conforme a lo establecido en la cláusula 24.

- La obstrucción a las facultades de inspección de la Administración.

- El incumplimiento de la obligación del contratista de respetar el carácter confidencial de los datos o antecedentes indicados en el apartado 27 de la cláusula 1 que, no siendo públicos o notorios, estén

relacionados con el objeto del contrato y de los que tenga conocimiento con ocasión del mismo.

- El incumplimiento de las restantes obligaciones contractuales esenciales, calificadas como tales en los pliegos del Acuerdo Marco.

- El incumplimiento reiterado de los plazos máximos de entrega establecidos para los bienes.

- El incumplimiento culpable por parte del contratista de lo establecido en la Ley 8/2005, de 26 de diciembre, de Protección y Fomento del Arbolado Urbano de la Comunidad de Madrid, siempre y cuando su conducta haya sido objeto de sanción muy grave, conforme a lo dispuesto en el artículo 11.2.1 de dicha Ley.

- El rechazo por el empresario seleccionado a formalizar con la Administración los contratos basados en el Acuerdo Marco en el plazo de 5 días hábiles desde la comunicación fehaciente por el Órgano de Contratación, y a la ejecución de las obras objeto de dichos contratos basados.

Por su parte, la cláusula 39 del PCAP recoge las posibles penalidades por demora o por cumplimiento defectuoso.

2.-Las obras a las que se hace referencia se distribuían en tres lotes, y la adjudicación del lote 2 del Acuerdo Marco se acordó mediante Resolución del director gerente de la Agencia de Vivienda Social, de fecha 6 de abril de 2022, en favor de FATECSA OBRAS S.A., formalizándose el contrato con dicha mercantil el día 6 de mayo de 2022.

Para responder del cumplimiento de este Acuerdo Marco, el adjudicatario constituyó garantía definitiva en la Tesorería de la Comunidad de Madrid, mediante seguro de caución, por importe de

243.925 €, según se acredita con resguardo de depósito número 202255001306X, de fecha 21 de marzo de 2022.

En cuanto a la vigencia temporal del contrato, según consta en la documentación remitida, se formalizó una tercera prórroga, con fecha 30 de octubre de 2025, que extendía su vigencia desde el 11 de noviembre de 2025 hasta el 10 de mayo de 2026. No consta, entre tanto, que se haya suspendido el contrato, ni que se hayan emitido las correspondientes actas de recepción de las obras derivadas de los encargos efectuados a la contratista.

3.- Con fecha de 21 de enero de 2026, la Subdirección General de Proyectos y Obras emite informe, en el que refiere que, desde 2022 y de manera progresiva, había venido emitiendo comunicaciones y requerimientos internos señalando la deficiente capacidad de respuesta de FATECSA, culminando en un requerimiento de subsanación de incumplimientos emitido por la propia AVS, donde se relacionaban expresamente disfunciones muy significativas e incumplimientos en la ejecución del Lote 2, que fue enviado a FATECSA el día 9 de diciembre de 2025 y recepcionado por la misma el 10 de diciembre de 2025.

Considerando que los incumplimientos subsisten, el informe propone la resolución contractual de dicho contrato como consecuencia de diversas circunstancias, ente las que cabe destacar las siguientes, que se detallan en el citado informe suscrito por la unidad responsable del contrato:

- Ausencia de medios personales conforme a clausula 1 del PCAP.

- Incumplimiento del compromiso de incremento de personal técnico y medios, conforme a la cláusula cuarta del contrato (mejora presentada por FATECSA en su oferta).

-Inoperatividad del retén de urgencias, conforme a exigencias del PPT y del contrato, y desatención del teléfono dado a la AVS para incidencias urgentes

-Ausencia de reducción de tiempos de respuesta, conforme a las previsiones de la cláusula cuarta del contrato (mejora presentada por FATECSA en su oferta).

-Retrasos sistemáticos en los tiempos de respuesta y ejecución de los encargos, vulnerando los plazos establecidos en el punto 18.2 del PPT.

-Carencia de medios materiales y técnicos exigidos en los puntos 19.1, 19.2 y 19.5 del PPT.

-Desatención continuada a las correcciones ordenadas por los técnicos de AVS (puntos 20.1.2y 20.1.4 del PPT).

-Incumplimiento de obligaciones adicionales, recogidas en el punto 26.6 y Anexo III del PPT.

En particular, el informe se acompaña de un anexo I, que detalla el listado de incidencias enviadas, con aviso de intervención de 29 de diciembre de 2025, respaldando la existencia de las deficiencias y las subsiguientes ordenes de intervención desatendidas.

El mismo informe explica, tajantemente, que *“se han facturado 3.286 actuaciones en 4 años, lejos de las previsiones (han dejado más de 1.000 incidencias sin atender, como se recoge en los informes). La estimación hecha por la Agencia está bien hecha. Y es una estimación, el número de incidencias depende de las reclamaciones que realmente ponen los inquilinos día tras día. Siempre se habla de estimación porque es imposible dar un número fijo.*

Conclusión: Es FATECSA quien se ha quedado muy por debajo del nivel estimado de actuaciones a realizar: 3.286 facturadas frente a 5.570 estimadas en 4 años”.

En cuanto al personal encargado de la ejecución del contrato, se indica que, en su oferta, la contratista duplicó los medios personales exigidos, y así consiguió ventaja en la licitación, sin que, efectivamente, en ningún momento, acreditara disponer de ese personal asignado al contrato -un responsable técnico, 8 encargados técnicos, dos cuadrillas de albañilería, fontanería, electricidad, pintura y cerrajería (oficial +peón +jefe obra por cuadrilla): total $2 \times 5 \times 3 = 30$ personas y un retén con el doble de medios: encargado de obra +albañil +fontanero +electricista +pintor +cerrajero x 2, con disminución del tiempo de respuesta en un 50%, en actuaciones urgentes.

Frente a lo indicado, en 2022 solo acreditaron tener en plantilla un responsable del Acuerdo Marco, un responsable técnico, un administrativo, un responsable de seguridad, 4 responsables técnicos y 4 encargados, sin haber atendido los requerimientos efectuados por el órgano de contratación, para la revisión y actualización del referido equipo, pues de acuerdo con la aplicación *checkingplan*, siempre son 6 los técnicos asignados a la ejecución del contrato.

Respecto al ritmo de las reparaciones efectuadas por la contratista, se indica: *“Conclusión: el ritmo de ejecución de FATECSA con lo esperado en el Pliego es de menos de la mitad. Se espera la realización de 5,60 incidencias al día hábil con 4 técnicos responsables. FATECSA ejecuta 2,75 incidencias por día hábil duplicando (supuestamente) el número de técnicos según el Pliego. Es muy bajo rendimiento”.*

En cuanto a los daños y perjuicios, el informe indica: *“El cálculo de la Agencia respecto a la indemnización por daños y perjuicios ha sido moderado con respecto al daño que la empresa FATECSA ha hecho a la*

misma, dejando miles de viviendas sin reparar, y miles de inquilinos con problemas en sus viviendas sin atender. Al ser la figura contractual de la Agencia, esta no ha podido dar inmediata respuesta a sus inquilinos, al no tener otra posibilidad de contratación, con el grave daño que esto supone. FATECSA ha dejado sin posibilidad de acción ni ejecución a la Agencia, sin siquiera comunicar sus circunstancias hasta el final, cuando las presiones de la AVS a esta eran constantes por todos los problemas a los que la Agencia tiene que hacer frente derivados de esta insostenible situación.

Es correcta la indemnización por los 200.000 € de calderas sin instalar por parte de FATECSA, ya que son calderas que FATECSA no ha atendido, estando los inquilinos meses sin caldera y sin información, cuando se trata de una instalación básica de la que los inquilinos no pueden prescindir, aún menos en los meses de invierno.

Es correcto y moderado el cálculo de indemnizaciones por el daño causado a la Agencia por todas aquellas incidencias no atendidas, que la AVS además no tiene la capacidad de resolver si no es a través de este contrato o, una vez resuelto este, con nuevas formas de contratación, siempre alargadas en el tiempo. Es correcta la incautación de la garantía no solo por el cálculo de indemnización calculado, sino por los persistentes incumplimientos”.

También se efectúan otros cálculos económicos sobre los daños y perjuicios, a saber: “FATECSA ha tenido un contrato por dos años, más tres prórrogas (las dos últimas de 6 meses cada una), hasta el 10 de mayo de 2026. Eso equivale a una estimación para el contrato de 9.757.000 € de base imponible, en 4 años, con la baja: 73.440.939€

Se han facturado los trabajos ejecutados con certificación presentada por FATECSA, que es un importe más bajo del estimado: 5.323.200€ en base imponible, por 3.286 actuaciones. Es más bajo del valor estimado del contrato”.

TERCERO.- En cuanto al expediente de resolución contractual que nos ocupa, cabe destacar los siguientes hitos procedimentales:

Con fecha 30 de enero de 2026, se dictó la Resolución 323/2026, por la que se acordaba el inicio del procedimiento para la resolución contractual del acuerdo marco de referencia, notificándose al contratista la misma con fecha 5 de febrero de 2026. En dicha resolución, se abría un plazo de alegaciones por un plazo máximo de diez días naturales a contar desde la recepción de la notificación de la citada resolución.

Además, el 27 de febrero de 2026 se notificó a la entidad AZUAGA COMPANHIA DE SEGUROS S.A. SUCURSAL EN ESPAÑA, en calidad de avalista de la fianza constituida en garantía de la ejecución del contrato, el acuerdo de inicio citado.

Con fecha 9 de febrero de 2026, la empresa contratista, que en ese momento y por virtud del correspondiente acuerdo de modificación de su razón social, respondía al nombre social FTC OBRAS Y ENERGÍA, S.A., formuló alegaciones frente al acuerdo de inicio del procedimiento, oponiéndose expresamente a la resolución contractual pretendida, rechazando los incumplimientos contractuales atribuidos y poniendo de manifiesto, además, la situación de negociación con sus acreedores en la que se encontraba inmersa, al amparo del artículo 583 del Texto Refundido de la Ley Concursal, en adelante TRLC.

No se incorporaron al procedimiento las alegaciones formuladas por la empresa contratista, según se indica en la documentación remitida a esta Comisión Jurídica Asesora, por causa de un error en la tramitación de los escritos presentados por registro.

Con fecha 24 de marzo de 2026, los Servicios Jurídicos de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras emitieron

informe favorable a la propuesta de resolución, lógicamente sin analizar las alegaciones de oposición.

No consta que se solicitara el preceptivo dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora respecto de la propuesta de resolución.

Con fecha 4 de abril de 2026, sin haber tomado en consideración las alegaciones formuladas por la empresa contratista, la Dirección Gerencia de la AVS dictó la Resolución 1324/2026 por la que se acordó la resolución del acuerdo marco de referencia, por incumplimientos graves y persistentes imputables a la contratista (retrasos, falta de medios, inejecución de trabajos y deficiencias en la prestación), que habrían afectado al servicio público y a la habitabilidad de las viviendas. También se acordó la incautación de la garantía definitiva y la fijación de 355.610 € en concepto de daños y perjuicios causados a la Administración contratante, ordenando la liquidación del contrato con compensación de las cantidades pendientes, sin perjuicio de las responsabilidades adicionales que indicadas.

Mediante escrito con fecha de entrada en registro de 13 de mayo de 2026, la empresa adjudicataria interpuso un recurso de reposición contra la resolución del contrato, abundando en los argumentos recogidos en sus precedentes alegaciones de oposición.

En el recurso, además de inadmitir los incumplimientos contractuales esgrimidos, planteaba que la resolución del contrato y la incautación de la garantía constituían medidas altamente gravosas en el ámbito de la contratación pública y que resultaban en ese momento incompatibles con el procedimiento preconcursal en que se encontraba inmersa la empresa. Así, se indicaba que la sociedad estaba en el proceso de negociación con sus acreedores, al amparo de lo previsto en el artículo 583 del TRLC y que esa circunstancia determinaba la aplicación del régimen de protección previsto en la normativa concursal

para este tipo de situaciones en el ámbito preconcursal, que en opinión del recurrente impedían la resolución contractual.

Se añadía que, en este caso, el contrato objeto de resolución había sido expresamente calificado por el tribunal mercantil competente, en el ámbito de ese procedimiento concursal, como esencial para la continuidad de la actividad de la sociedad, por lo que la facultad de resolución contractual por parte de la Administración se encontraba limitada durante la vigencia de los efectos de la comunicación de apertura de negociaciones, de acuerdo con el ya citado artículo 583 del TRLC.

Junto al escrito de interposición del recurso de reposición se acompañaba copia de un Decreto acordando judicialmente la apertura de negociaciones, subsiguiente a la correspondiente solicitud del representante de la contratista, comunicando que se encontraba en situación de insolvencia inminente y que se habían iniciado negociaciones para alcanzar un plan de reestructuración. La copia de la aludida resolución judicial, no permite conocer los datos precisos del procedimiento, su fecha, ni el juzgado que lo mercantil que la hubiera dictado, encontrándose todos esos datos tachados.

Con fecha 27 de mayo de 2026, el Área de Mantenimiento de la AVS emitió informe al respecto de las alegaciones de oposición relativas a los incumplimientos contractuales de la contratista, concluyendo que con las mismas no se habría conseguido justificar la existencia de más de 1.000 órdenes de trabajo no atendidas, ni las del resto de los incumplimientos contractuales en que se basaba la propuesta de resolución, que ponían de manifiesto que la empresa contratista no disponía de las capacidades técnicas y humanas comprometidas y en cuya virtud se le adjudicó el contrato.

Se explicaba en el informe, además, que la información a partir de la que se elaboraban sus conclusiones era la recogida por la plataforma informática *checkingplan*, que es una herramienta de trabajo de la AVS y los contratistas del Acuerdo Marco, en la que constaban todas las incidencias contractuales y sus cambios de estado, las fechas en las que se suben los informes, además del resto de incidencias, tratándose por tanto de datos objetivos y contrastados.

El informe no analiza la alegación de la contratista relativa a la incompatibilidad de la propuesta de resolución con la situación preconcursal de la empresa.

Con independencia de lo expuesto, por razón de las deficiencias procedimentales acaecidas, mediante Resolución de 4 de junio de 2026, el director gerente de la Agencia de Vivienda Social acordó estimar el recurso de reposición interpuesto y, en particular, ordenó la retroacción de las actuaciones al momento en que debieron ser valoradas las alegaciones formuladas por la contratista en el trámite de audiencia, a fin de que se les diera el curso procedimental legalmente previsto.

Tras la retroacción del expediente, se han incorporado al procedimiento las alegaciones de oposición y el subsiguiente informe de 27 de mayo de 2026, del Área de Mantenimiento de la AVS y se ha formulado una nueva propuesta de resolución, de 19 de junio de 2026, en la que se indica que, con sustento en el informe aludido, se habrían acreditado los incumplimiento contractuales, proponiendo por ello desestimar las alegaciones de oposición y acordar la resolución contractual culpable, con incautación de la garantía constituida. También se propone la determinación de un importe de 355.610 €, en concepto de indemnización de daños y perjuicios causados a la Administración contratante, y se ordena la liquidación del contrato, con compensación de cantidades pendientes, sin perjuicio de las responsabilidades adicionales que procedieran.

Finalmente, según ya se indicó, el 24 de julio de 2026 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, la solicitud de dictamen preceptivo de esta Comisión Jurídica Asesora.

No consta la suspensión del procedimiento para la emisión del presente dictamen.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

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

La solicitud de dictamen se ha hecho llegar a la Comisión Jurídica Asesora por el consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 18.3.a) del ROFCJA, según el cual: “3. *Cuando por Ley resulte preceptiva la emisión de dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, este será recabado:(...) a) Las solicitudes de la Administración de la Comunidad de Madrid, por el Presidente de la*

Comunidad de Madrid, el Consejo de Gobierno o cualquiera de sus miembros”.

La contratista ha formulado su oposición y, por ello, resulta preceptivo el dictamen de esta Comisión, ex artículo 191.3.a) de la LCSP.

SEGUNDA.- El contrato cuya resolución se pretende se adjudicó mediante Resolución del director gerente de la Agencia de Vivienda Social de fecha 6 de abril de 2022, por lo que resulta de aplicación la LCSP, tanto en el aspecto sustantivo como en el procedimental.

De esta forma, es de aplicación el artículo 212.1 de la LCSP, que establece que *“la resolución del contrato se acordará por el órgano de contratación, de oficio o a instancia del contratista, en su caso, siguiendo el procedimiento que en las normas de desarrollo de esta Ley se establezca”.*

El artículo 190 de la LCSP, indica, *“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”.*

En cuanto al correspondiente procedimiento, el artículo 191.1 de la LCSP requiere que en el expediente se dé audiencia al contratista. En el mismo sentido se pronuncia el artículo 109.1 a) del RGLCAP. En el presente expediente consta evacuado el trámite de audiencia a la contratista, en los términos que han quedado expuestos en los antecedentes de hecho.

El apartado b) de este último precepto exige la audiencia al avalista o asegurador *“si se propone la incautación de la garantía”.* En este caso, se propone la incautación de dicha garantía de conformidad con lo

establecido en el artículo 213 apartados 3 y 5, y, efectivamente, se ha dado audiencia a la entidad depositaria del seguro de caución formalizado por la empresa, en la forma relatada en los antecedentes de hecho.

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

De acuerdo con la normativa expuesta y, en particular, de acuerdo con la cláusula 43 del PCAP resulta que la competencia para resolver los contratos corresponde al órgano de contratación.

Además, en relación con el procedimiento, hemos de hacer particular referencia al plazo de resolución de este, pues, de conformidad con el artículo 212.8 de la LCSP, los expedientes de resolución contractual, deberán ser instruidos y resueltos en el plazo máximo de ocho meses. Ahora bien, dicho precepto no es básico y según el fundamento jurídico 7C c) de la Sentencia del Tribunal Constitucional 68/2021, de 18 de marzo y, por tanto, no es de aplicación a las comunidades autónomas, ni a las entidades locales (en igual sentido, la reciente Sentencia 168/2026, de 17 Feb. 2026, del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, dictada en el Rec. 1079/2023).

Como ya se ha indicado en dictámenes previos de este órgano (por todos, nos remitimos al Dictamen 141/26, de 11 de marzo), en relación al plazo de tramitación del procedimiento de resolución de contratos en la Comunidad de Madrid, la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid, que

modifica la Ley 1/2001, de 29 de marzo, por la que se establece la duración máxima y el régimen de silencio administrativo de determinados procedimientos, establece que los expedientes de resolución contractual que se rijan por la legislación sobre contratos públicos tienen un plazo máximo de tramitación de ocho meses, transcurridos los cuales, si se trata de expedientes iniciados de oficio, se producirá la caducidad del mismo.

Así, se amplía para el ámbito de la Comunidad de Madrid el plazo general de tres meses establecido en el artículo 21 de la LPAC, equiparándolo al plazo previsto para la Administración del Estado en el artículo 212.8 de la LCSP.

En cualquier caso, el rigor temporal que supone la necesidad de tramitar estos procedimientos en el plazo de ocho meses, puede verse atemperado por la suspensión del procedimiento para la solicitud de informes preceptivos y determinantes del contenido de la resolución, tal y como establece el artículo 22.1 d) de la LPAC, que refiere, el plazo máximo legal para resolver y notificar un procedimiento podrá suspenderse, entre otras circunstancias: *“...Cuando se soliciten informes preceptivos a un órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses. En caso de no recibirse el informe en el plazo indicado, proseguirá el procedimiento”*.

En el presente caso, la Resolución 323/2026, de 30 de enero de 2026, acordó el inicio del procedimiento para la resolución contractual del lote 2 del acuerdo marco de referencia, por lo que, aunque el procedimiento no se haya suspendido, el procedimiento no se encuentra caducado a la fecha de la emisión del presente dictamen.

Adicionalmente y de cara al cómputo del indicado plazo de caducidad, deberá tenerse en cuenta que el Acuerdo de 29 de julio de 2026, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, dispuso la ampliación general de los plazos de todos los procedimientos administrativos que sean de la competencia de la Administración General 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, durante el plazo de 10 días adicionales, aplicándose a todos los procedimientos que no estuvieran finalizados a las 23:59 horas del 22 de julio de 2026; afectando por tanto esa ampliación al supuesto analizado.

TERCERA.- Como es sabido, 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 su obligación de velar por la satisfacción del interés público que motivó la celebración del contrato. Por ello la Administración puede, al igual que recoge el artículo 1124 del Código Civil, optar por exigir el cumplimiento del contrato (por ejemplo, mediante la imposición de penalidades) o bien proceder a su resolución, posibilidad por la que deberá optar tan solo 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).

Esa opción depende de la Administración que, con ella, ha de buscar que el incumplimiento contractual origine el menor daño posible al interés público –Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 25 de septiembre de 2003 (recurso 1892/1995)-.

En relación con la resolución del contrato, la Sentencia de 8 de marzo de 2018 (recurso 921/2015) del 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 algún incumplimiento básico y grave, de la obligación, en el sentido de que no se realiza la conducta en qué consiste la prestación, quedando frustrado el fin objetivo del contrato o haciendo imposible la realización de la prestación por parte del contratista. O, dicho en otros términos, también en este ámbito de la resolución contractual ha de observarse el principio de proporcionalidad que exige para resolver el que el incumplimiento afecte a la esencia de lo pactado, no bastando aducir la no realización de prestaciones, que no impidan por su entidad alcanzar el fin del contrato”.

En el caso que nos ocupa, la propuesta de resolución se basa en el incumplimiento de las obligaciones esenciales del contrato, establecidas como tal en el PACP, en los términos en que se explicitan en el informe técnico en el que materialmente se sustenta. En el mismo se detallan diversos incumplimientos de las obligaciones comprometidas, de forma continuada y generalizada y, en la ausencia de medios personales, conforme a cláusula 1 del PCAP; en el incumplimiento del compromiso de incremento de personal técnico y medios, conforme a la cláusula cuarta del contrato (mejora del contratista); en la inoperatividad del retén de urgencias requerido en el PPT y en el propio contrato, y la desatención del teléfono dado a la AVS para incidencias urgentes; en la ausencia de reducción de los tiempos de respuesta conforme a cláusula

cuarta del contrato (mejora presentada por FATECSA en su oferta); en la concurrencia de retrasos sistemáticos en tiempos de respuesta y ejecución, vulnerando los plazos establecidos en el punto 18.2 del PPTY en la carencia de medios materiales y técnicos exigidos en los puntos 19.1, 19.2 y 19.5 del PPT; en la inobservancia continuada a las correcciones ordenadas por los técnicos de AVS (puntos 20.1.2 y 20.1.4 del PPT) y, finalmente, en el incumplimiento de las obligaciones contractuales adicionales, recogidas en el punto 26.6 y Anexo III del PPT.

De acuerdo con dicho informe técnico, tales incumplimientos graves y generalizados se habrían producido efectivamente y, además, tal situación se habría venido produciendo desde 2022 de manera progresiva, habiéndose emitido comunicaciones y requerimientos internos, en los que se denotaba la deficiente capacidad de respuesta de FATECSA, culminando en un requerimiento general de subsanación de incumplimientos, emitido por la propia AVS, donde se relacionaban expresamente disfunciones muy significativas e incumplimientos en la ejecución del Lote 2, que fue enviado a FATECSA el día 9 de diciembre de 2025 y recepcionado por la misma el 10 de diciembre de 2025.

En tal situación, debemos manifestar la incongruencia del proceder administrativo que, con fecha 30 de octubre de 2025, estando ya iniciado el procedimiento de resolución contractual, según ya se indicó, formalizó una tercera prórroga, que extendía su vigencia desde el 11 de noviembre de 2025 hasta el 10 de mayo de 2026.

Sea como fuere, en el supuesto que nos ocupa, el contrato de obras que constituían el objeto del contrato -las obras de reforma, reparación y rehabilitación en inmuebles de la AVS encargadas hasta esa fecha del 10 de mayo de 2026-, no consta que se haya suspendido, ni que se hayan recepcionado debidamente por la Administración contratante, por lo que no es posible entender que el contrato se haya extinguido por

razones estrictamente temporales, de conformidad con la aplicación, *sensu contrario*, del artículo 243 de la LCSP, cuyos párrafos 1 y 2 disponen:

“1. A la recepción de las obras a su terminación y a los efectos establecidos en esta Ley, concurrirá un facultativo designado por la Administración representante de esta, el facultativo encargado de la dirección de las obras y el contratista asistido, si lo estima oportuno, de su facultativo.

Dentro del plazo de tres meses contados a partir de la recepción, el órgano de contratación deberá aprobar la certificación final de las obras ejecutadas, que será abonada al contratista a cuenta de la liquidación del contrato en el plazo previsto en esta Ley.

En el caso de obras cuyo valor estimado supere los doce millones de euros....

2. Si se encuentran las obras en buen estado y con arreglo a las prescripciones previstas, el funcionario técnico designado por la Administración contratante y representante de esta, las dará por recibidas, levantándose la correspondiente acta y comenzando entonces el plazo de garantía.

Cuando las obras no se hallen en estado de ser recibidas se hará constar así en el acta y el Director de las mismas señalará los defectos observados y detallará las instrucciones precisas fijando un plazo para remediar aquellos. Si transcurrido dicho plazo el contratista no lo hubiere efectuado, podrá concedérsele otro nuevo plazo improrrogable o declarar resuelto el contrato”.

Así las cosas, de acuerdo con lo expuesto, tanto el reiterado incumplimiento de los plazos, así como el incumplimiento relativo a la adscripción de los medios personales comprometidos en su oferta

(obligación esencial, de conformidad con lo previsto en el apartado 7 de la cláusula 1 del PCAP) constituyen, por sí mismos, causas de resolución constatadas por parte de la unidad responsable del contrato.

Además, y de conformidad con lo previsto en el artículo 211.1.f) LCSP, opera en este caso la causa de resolución indicada en dicho apartado: *“el incumplimiento de la obligación principal del contrato”*. En efecto, a la vista del apartado 15 del PPT que rige el acuerdo marco, constituye objeto del lote 2 la realización de las obras de reforma y rehabilitación no programables por motivo de incidencias de los inmuebles de titularidad o incorporados al Inventario de la Agencia de la Vivienda Social de la Comunidad de Madrid y de aquellos sobre los que la responsabilidad de mantenimiento recaiga en la AVS, puesto que, como se pone de manifiesto por parte del informe de la Subdirección General de Proyectos y Obras, existen más de 1.000 órdenes de trabajo incluidas en el objeto del contrato, que no han resultado atendidas, o que se han resuelto mediante reparaciones defectuosas.

Debemos también referirnos, siquiera brevemente, al impedimento a la resolución contractual que esgrime la contratista, en referencia a su situación de desbalance económico y de la iniciación de proceso de negociación con sus acreedores, en el seno de un procedimiento preconcursal, cuyos datos procedimentales, por cierto, constan tachados en la documentación remitida a esta Comisión Jurídica Asesora, según ya se indicó.

Las referencias normativas efectuadas sobre el particular, se han visto afectadas por la Ley 16/2022, de 5 de septiembre, de reforma del texto refundido de la Ley Concursal, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo, para la transposición de la Directiva (UE) 2019/1023 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, sobre marcos de reestructuración preventiva, exoneración de deudas e inhabilitaciones, y sobre medidas para aumentar la eficiencia

de los procedimientos de reestructuración, insolvencia y exoneración de deudas, y por la que se modifica la Directiva (UE) 2017/1132 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre determinados aspectos del Derecho de sociedades (Directiva sobre reestructuración e insolvencia).

De acuerdo con las modificaciones en la materia, introducidas norma aludida, un empresario que se encuentre, ya no en situación de insolvencia, y ni siquiera en situación de insolvencia inminente, sino sencillamente en “*probabilidad de insolvencia*”, definida como la posibilidad de incumplimiento de las obligaciones que venzan en dos años a partir de la comunicación, tiene la posibilidad de comunicar al juzgado mercantil competente la apertura de negociaciones para alcanzar un plan de reestructuración. Efectivamente, la justificación objetiva de esa probabilidad resulta poco menos que imposible, por lo que el texto refundido de la Ley Concursal, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo, en su artículo 588.3 opta por eximir al deudor de acreditación alguna, de forma que cualquier deudor empresario o profesional podría acogerse a este mecanismo protector, sin una especial acreditación de su situación económica.

Los efectos protectores que brinda el precurso al deudor empresario son:

- Paraliza ejecuciones de derecho privado (art. 600 y ss.).
- Suspende solicitudes de concurso necesario (art. 610).
- Suspende el deber legal de acordar la disolución societaria por pérdidas cualificadas (art. 613).

La protección se mantendrá vigente por un período de tres meses, a contar desde la comunicación al Juzgado, prorrogable hasta tres meses más a solicitud del deudor o de los acreedores (art. 607). Tras la presentación de la comunicación, el Juzgado dictará, en el brevísimo

plazo de dos 2 días, un decreto teniéndola por presentada (art. 588), si bien la vigencia de la comunicación habrá de computarse desde su realización y no desde la resolución judicial. Una vez tenida por presentada la comunicación, el deudor no podrá volver a presentar otra en el plazo de un año (art. 609).

La resolución en la que se tiene por efectuada regularmente la comunicación carecerá de efecto alguno sobre las facultades de administración y disposición del deudor, ni sobre la esfera jurídica de los acreedores, ni sobre la eficacia de los contratos; sino que proyecta sus efectos sobre los procedimientos de ejecución vigentes o que puedan iniciarse en el plazo de tres meses desde la presentación de la comunicación, tanto sobre los bienes y derechos indispensables para el mantenimiento de la actividad del deudor, tanto como para aquellos otros que el deudor solicite cuando resulte necesario “*para asegurar el buen fin de las negociaciones*”. Como regla general se detendrán todas las ejecuciones salvo las de garantías reales, a menos que el deudor justifique la necesidad de éstas últimas para su actividad, supuesto en el que aquellas también quedarán paralizadas. Sin embargo, dicha paralización no afecta ni a las ejecuciones de derecho público, ni a las de garantías financieras sujetas al Real Decreto Ley 5/2005 de 11 de marzo, de reformas urgentes para el impulso a la productividad y para la mejora de la contratación pública, pues dicha Directiva contempla expresamente la posibilidad de que los Estados miembros puedan prever las indicadas excepciones.

De lo expuesto resulta la inoperancia al caso de la circunstancia impeditiva de la resolución contractual que plantea la contratista, por más que la acreditación de la aludida situación preconcursal resulte notoriamente deficiente, al haberse eliminado los datos temporales y los de identificación del procedimiento en la documentación remitida.

Finalmente, recordar que el 211.1, letra b) de la LCSP previene que es causa de resolución contractual la declaración de concurso o la declaración de insolvencia del contratista en cualquier otro procedimiento, situación que como al no consta en este procedimiento, según lo antes indicado.

Concurre, pues, la causa de resolución contractual invocada por la Administración.

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 incautación 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 y que excedan del importe de la garantía incautada.

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

CONCLUSIÓN

Procede la resolución del lote 2 del *“Acuerdo Marco para obras de reforma, reparación y rehabilitación en inmuebles de la Agencia de Vivienda Social”*.

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 9 de septiembre de 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 529/26

Excmo. Sr. Consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras

C/ Maudes,17 - 28003 Madrid