

Dictamen n.º: **544/26**
Consulta: **Alcalde de Navalcarnero**
Asunto: **Contratación Pública**
Aprobación: **16.09.26**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión 16 de septiembre de 2026, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Navalcarnero, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en relación con el expediente de resolución del contrato de obras de “*CONSTRUCCIÓN DE ACCESO A LOS SECTORES DESDE LA A-5 M.D. ENTRE PP.KK 27+000 Y 29+400 EN EL TÉRMINO MUNICIPAL DE NAVALCARNERO (MADRID)*”, suscrito con la mercantil “*U.T.E. SECTORES A-5 NAVALCARNERO*” (en adelante, “*la contratista*”).

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 5 de agosto 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 Navalcarnero.

A dicho expediente se le asignó el número 524/26, 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, al letrado vocal D. Javier Espinal Manzanares, quien formuló y firmó la propuesta de dictamen, que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día señalado en el encabezamiento.

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

1. Previa la tramitación del oportuno procedimiento de contratación, con fecha 19 de noviembre de 2018, se suscribe entre el alcalde del Ayuntamiento de Navalcarnero y el representante legal de la contratista el contrato de obras de referencia por un importe de 2.169.993,78 euros, IVA incluido.

En relación con su contenido, es de reseñar que el contratista se compromete a realizar las obras con estricta sujeción al propio contrato, al pliego de prescripciones técnicas y al pliego de cláusulas administrativas particulares, así como al proyecto técnico, mostrando su conformidad con los mismos. Se dispone que, en lo no previsto en el contrato, pliego de condiciones o proyecto técnico, se estará a lo dispuesto en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante, TRLCSP).

El plazo de ejecución queda fijado en seis meses, contados a partir del acta de comprobación del replanteo.

2. Según figura en el expediente, el acta de replanteo e inicio de los trabajos fue suscrita el 27 de diciembre de 2018, y el acta de aprobación del Plan de Seguridad el 2 de enero de 2019.

Señala el informe de 26 de mayo de 2026, del arquitecto municipal y del director gerente de Urbanismo y Planeamiento, que, con fecha 24 de

junio de 2019, la contratista solicita una prórroga de dos meses para la finalización de las obras “*debido al reestudio del proyecto para adaptarlo a las exigencias del Plan de Inversión de Carreteras (futuro tercer carril de la A-5), así como a necesidades del Consorcio de transportes de Madrid (futuro apeadero) [...]*”. De igual modo, indica que el 14 de agosto de 2020 la Demarcación de Carreteras del Estado en Madrid remitió informe al ayuntamiento sobre las no conformidades para la recepción de la obra, y que, mediante oficio de 1 de septiembre de 2020, el concejal-delegado de Urbanismo remitió a la contratista el informe antes señalado, a los efectos oportunos.

Tras las actuaciones que son de observar en el citado informe, señala, en cuanto la evolución del contrato, que “*el 16 de diciembre de 2022 se emite informe técnico por la dirección de las obras manifestando la necesidad de modificación del proyecto para su finalización por los motivos expuestos en el mismo. La Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Navalcarnero, acordó con fecha 15/02/2023 autorizar la iniciación del procedimiento de modificación del proyecto.*

Con fecha 18 de abril de 2023, los autores del proyecto presentan en el Ayuntamiento la modificación del mismo. Tras su revisión municipal y la inclusión de los nuevos datos referentes a la reposición de servicios, con fecha 11/08/2023 el director de las obras, con el visto bueno del director gerente de Urbanismo, emitió informe de aprobación técnica del modificado. Este último, junto al citado informe, fue remitido en la misma fecha a la UTE para que manifestara su conformidad, acompañándose escrito de audiencia al contratista.

(...)

Con fecha 17/01/2025, completado posteriormente en fecha 27/01/2025, la DCEM remitió al Ayuntamiento oficio acompañado de

nuevo informe de no conformidades por el que se solicita que en el plazo de un mes comunique la fecha de inicio de los trabajos para su subsanación.

(...)

En la misma fecha anterior, la concejal-delegada de Urbanismo notificó al contratista el informe técnico municipal emitido el 30/01/2025 respecto a las no conformidades y a la necesidad de realizar las obras inacabadas y/o deficientemente ejecutadas, requiriendo su exacto cumplimiento. El mismo día, se remitió oficio a la DCEM dándole cuenta del requerimiento efectuado a la contrata”.

Declarada la caducidad del apuntado expediente de modificación contractual, el informe de referencia señala que “con fecha 02/05/2025 la UTE pone en conocimiento del Ayuntamiento que el 5 de mayo de 2025 procederán a iniciar los trabajos contemplados en el contrato.

(...)

Con fecha 30/06/2025, tras realizar visitas de inspección de la zona de obras, se emite informe técnico municipal en el que se expone que, si bien la fecha de inicio de las obras fijada por la contrata era el 5 de mayo de 2025, a la fecha del informe dichas obras aún no habían sido iniciadas”.

Iniciado nuevo expediente de modificación contractual, la Junta de Gobierno Local, en sesión de 26 de agosto de 2025, acuerda desestimar las alegaciones formuladas por la contratista, y “TERCERO.- Aprobar la modificación n.º 1 del proyecto relativo al contrato de las obras para la construcción de acceso a los sectores desde la A-5 M.D, entre PP.KK 27+000 y 29+400, en el término municipal de Navalcarnero. La modificación consistiría en lo siguiente:

- *Adaptación de la señalización vertical a las exigencias de la Demarcación de Carreteras del Estado en Madrid (DCEM), lo que supone la incorporación de pórticos y banderolas adicionales, y el aumento de cartelería respecto a las consideradas en el proyecto.*

- *La adaptación de la obra a las necesidades impuestas por las compañías Telefónica, Telégrafos y DGT para la reposición de sus correspondientes servicios afectados por la ejecución de la misma.*

- *Otras obras adicionales impuestas por diversos organismos tales como el salero de viabilidad invernal (DCEM) o la parada de autobús interurbano (Consortio de Transporte Interurbano de la Comunidad de Madrid)*

- *Afecciones a la estación de servicio Estaciones Serrano S.L. no contempladas en el proyecto.*

- *No conformidades de la DCEM que suponen ampliar obras como la continuidad del paso peatonal inferior bajo la estructura.*

- *Y en menor medida, variaciones de medición en algunas partidas con respecto a las contempladas en proyecto”.*

El 14 de octubre de 2025 se recibe en el ayuntamiento un oficio de la DCEM en el que “*se solicita de nuevo a ese ayuntamiento, como titular de la autorización, que comunique la fecha de inicio de los trabajos para resolver las no conformidades y poder proceder a la recepción de las obras*”.

La Junta de Gobierno Local, en sesión de 24 de febrero de 2026, acuerda “*declarar la tramitación de emergencia para la ejecución de las obras necesarias para subsanar las últimas no conformidades notificadas por la Demarcación de Carreteras del Estado en Madrid, de conformidad con lo dispuesto en el Informe técnico emitido con fecha de 17/02/2026 y*

de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 120 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público”. De igual modo, se requiere a la contratista para que “en el plazo de 10 días hábiles desde la notificación ... procedan al inicio de las obras señaladas en el informe técnico emitido con fecha de 17/02/2026, y de dos meses desde su inicio para la conclusión de las mismas, y para que formule cuantas alegaciones estime oportunas para la defensa de sus derechos e intereses legítimos”.

Consta en el expediente un escrito de alegaciones de la contratista, fechado el 10 de marzo de 2026, en el que se interesa del ayuntamiento *“un plazo adicional razonable para proceder al inicio de las obras requeridas en el acuerdo notificado, a fin de poder organizar adecuadamente los medios técnicos y humanos necesarios para su correcta ejecución”.*

La Junta de Gobierno Local, en sesión de 17 de marzo de 2026, acuerda ampliar el plazo para el inicio de las obras de referencia, fijando como fecha límite el 20 de marzo de 2026.

3. Paralelamente a lo expuesto, el 3 de octubre de 2025 la Junta de Gobierno Local acuerda incoar expediente para la imposición de una penalidad a la contratista, con base en lo recogido en el informe de 29 de septiembre de 2025 del responsable del contrato, en el que se indicaba el incumplimiento de *“las obligaciones asumidas por el contratista, en cuanto al plazo de ejecución se refiere, desde el 5 de mayo de 2025, fecha en la que se comprometió para el reinicio de los trabajos que restaban por ejecutar para la finalización de las obras objeto del contrato, hasta el 22 de septiembre de 2025”.*

Por igual órgano municipal, en sesión de 25 de noviembre de 2025, se acuerda imponer a la contratista una penalidad por importe de 50.573,41 euros. Interpuesto por la contratista un recurso de reposición frente a dicho acuerdo, es desestimado por el ayuntamiento el 23 de enero de 2026, desestimación impugnada en sede judicial, Procedimiento

Ordinario 239/2026, ante la Sección de lo Contencioso Administrativo del Tribunal de Instancia de Madrid, Plaza 8.

4. De igual modo, el 29 de octubre de 2025 la Junta de Gobierno Local acuerda incoar expediente para la imposición de una penalidad a la contratista por incumplir su obligación de constitución del reajuste de la garantía definitiva y de formalización del modificado n.º 1 del contrato de referencia, aprobado por la Junta de Gobierno Local el 26 de agosto de 2025. En sesión de 4 de diciembre de 2025, dicho órgano acuerda desestimar las alegaciones formuladas por la contratista, e imponer a la entidad una penalidad por importe de 2.219,36 euros. Interpuesto recurso de reposición, es desestimado por la Administración municipal el 29 de enero de 2026.

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

En informe jurídico de 11 de junio de 2026, del técnico jurídico de Contratación municipal, con el visto bueno del secretario general, se interesa la iniciación de expediente para la resolución del contrato de obras de referencia, por causa imputable a la contratista.

Sobre la base de lo informado el 17 de febrero de 2026 por el arquitecto municipal, el informe jurídico aprecia que existen partidas inacabadas y/o deficientemente ejecutadas incluidas en el contrato primitivo, a pesar de los distintos requerimientos remitidos a la contratista para que culminara los trabajos pendientes, por lo que considera que concurriría la causa de resolución del artículo 223.d) del TRLCSP, referida a la demora en el cumplimiento de los plazos por el contratista.

Fechado el 11 de junio de 2026, figura un informe de la Intervención municipal, favorable a la resolución del contrato.

El 16 de junio de 2026 la Junta de Gobierno Local acuerda la incoación del procedimiento para la resolución del contrato que nos ocupa, por la causa apuntada del artículo 223.d) del TRLCSP. Se acuerda conceder trámite de audiencia a la contratista y a las mercantiles avalistas.

Practicadas las oportunas notificaciones, únicamente consta la presentación de alegaciones por la contratista. En efecto, el 29 de junio de 2026 se registra escrito de alegaciones, en las que, después de recoger los antecedentes contractuales que entiende relevantes, viene a sostener la incompatibilidad entre la resolución pretendida y las penalidades impuestas, por lo que, dice, son los mismos hechos, lo que entiende vulnera lo dispuesto en el artículo 193.3 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/17).

Con fecha 16 de julio de 2026, se interpone por la contratista recurso de reposición frente al citado acuerdo de incoación del procedimiento de resolución.

Consta informe del técnico de Contratación de 23 de julio de 2026, referido a las alegaciones formuladas y al recurso de reposición interpuesto.

Por la concejal delegada de Urbanismo y Planeamiento se formula la oportuna propuesta de resolución, en la que se interesa inadmitir el recurso de reposición interpuesto, desestimar las alegaciones formuladas por la mercantil contratista y acordar la resolución del contrato por la causa apuntada, disponiendo la incautación de la garantía definitiva constituida.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

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

La solicitud de dictamen se ha hecho llegar a la Comisión Jurídica Asesora por el consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 18.3.b) del ROFCJA (“3. *Cuando por Ley resulte preceptiva la emisión de dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, este será recabado:(...) c) Las solicitudes de dictamen de las Entidades Locales se efectuarán por los Alcaldes-Presidentes de las mismas, y se cursarán a través del Consejero competente en relaciones con la Administración Local*”).

SEGUNDA.- Por lo que se refiere al régimen jurídico aplicable, esta Comisión Jurídica Asesora viene distinguiendo entre la norma sustantiva que rige el asunto de fondo y la norma aplicable al procedimiento (en el mismo sentido, el Consejo de Estado, así su Dictamen 167/2021, de 25 de marzo).

En cuanto a lo primero, procede señalar que resulta de aplicación el mencionado TRLCSP, de conformidad con lo recogido en la disposición

transitoria primera, apartado primero, según el cual *“los expedientes de contratación iniciados antes de la entrada en vigor de esta Ley se regirán por la normativa anterior. A estos efectos se entenderá que los expedientes de contratación han sido iniciados si se hubiera publicado la correspondiente convocatoria del procedimiento de adjudicación del contrato”*, siendo así que, según consta en el expediente administrativo, el expediente de contratación se aprobó por la Junta de Gobierno Local el 14 de febrero de 2018, con publicación de la licitación en el Boletín Oficial del Estado del 2 de marzo de 2018.

Por lo que se refiere al procedimiento de resolución contractual, habrá que estar a lo dispuesto en la normativa vigente en el momento de su inicio (en este caso, junio de 2026), lo que supone la aplicación al caso de la LCSP/17, cuyo artículo 212.1 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”*.

Además, ante la falta de desarrollo reglamentario en el aspecto objeto de estudio de las disposiciones vigentes en materia de contratación del sector público, debe considerarse lo dispuesto en el artículo 109 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (en adelante, RGLCAP), referido específicamente al *“procedimiento para la resolución de los contratos”*.

Con carácter subsidiario se ha de aplicar la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

Así pues, en materia de procedimiento habrá que estar a la LCSP/17, cuyo artículo 190, señala que *“dentro de los límites y con sujeción a los requisitos y efectos señalados en la presente Ley, el órgano de contratación ostenta la prerrogativa de interpretar los contratos”*.

administrativos, (...) acordar su resolución y determinar los efectos de ésta”.

El artículo 191.1 de la LCSP/17 requiere que se dé audiencia al contratista. Además, el artículo 109 del RGLCAP exige la audiencia al avalista *“si se propone la incautación de la garantía”*.

En nuestro caso, se ha dado audiencia a la contratista, la cual formuló alegaciones en los términos anteriormente expuestos.

De igual modo, al proponerse la incautación de la garantía, se ha dado audiencia a los avalistas, que no han formulado alegaciones.

Siguiendo con el *iter* procedimental, el apartado tercero del artículo 191 de la LCSP/17 dispone que es preceptivo el informe del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma en los casos de interpretación, nulidad y resolución de contratos, cuando se formule oposición por parte del contratista. Por lo que, como ya hemos indicado, en el caso que nos ocupa, es preceptivo el dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora.

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 (TRRL), aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, establece como necesarios los informes de la Secretaría y de la Intervención de la corporación.

En este caso, se ha emitido informe por la Secretaría municipal, fechado el 11 de junio de 2026, constando posteriormente también su informe tras las alegaciones formuladas por la contratista con ocasión del trámite de audiencia.

En relación con la incorporación de informes después del trámite de audiencia, es doctrina reiterada de esta Comisión Jurídica Asesora (así el

Dictamen 61/16, de 5 de mayo; el Dictamen 397/16, de 8 de septiembre y el Dictamen 516/16, de 17 de noviembre, entre otros) que la audiencia a los interesados debe practicarse inmediatamente antes de dictar la propuesta de resolución sin que puedan incorporarse con posterioridad informes que introduzcan hechos nuevos, de manera que si los informes citados añaden hechos nuevos o argumentan cuestiones nuevas para la resolución, generan indefensión al contratista y lo procedente es la retroacción del procedimiento. Sin embargo, cuando los informes no introducen cuestiones o hechos nuevos, aunque se hayan emitido con posterioridad al trámite de audiencia, no generan indefensión al contratista y, en consecuencia, no procede la retroacción del procedimiento. En el expediente que nos ocupa, es de observar que el informe evacuado no introduce cuestiones fácticas novedosas que fueran desconocidas por la contratista, por lo que cabe entender que no se le ha causado indefensión alguna.

De igual modo, consta emitido informe por la Intervención municipal.

De acuerdo con la normativa expuesta, resulta que la competencia para resolver los contratos corresponde al órgano de contratación. En este caso, según se indica en el expediente, dicha facultad corresponde a la Junta de Gobierno Local.

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

Sobre la determinación de cuál sea el plazo de aplicación en el ámbito autonómico madrileño, el criterio inicialmente mantenido por esta Comisión, que aplicaba el artículo 212.8 LCSP según el cual “*los expedientes de resolución contractual deberán ser instruidos y resueltos en el plazo máximo de ocho meses*”, ha resultado esencialmente modificado a

partir de la Sentencia del Tribunal Constitucional 68/2021, de 18 de marzo, recaída a raíz de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Aragón, que ha procedido a declarar la inconstitucionalidad de algunos preceptos de la LCSP y ha afectado señaladamente a esta cuestión. En concreto, el artículo 212.8, fue impugnado al considerar que vulneraba la doctrina constitucional sobre la legislación básica, puesto que contendría una regulación de detalle o de procedimiento, que cercenaría la posibilidad de desarrollo legislativo por la Comunidad Autónoma de Aragón.

Como es sabido, la citada Sentencia 68/2021, al analizar la impugnación del artículo 212.8, considera (FJ 5.º) que tal precepto recoge una norma de naturaleza auxiliar y procedimental que no puede ser considerada básica, por lo que el Tribunal Constitucional no anula el precepto en cuanto es de aplicación a los procedimientos de resolución de la Administración General del Estado, pero considera que infringe las competencias de las comunidades autónomas y por tanto no es de aplicación a estas, ni a las entidades locales.

Como señalamos en el Dictamen 366/23, de 6 de julio, referido también a una entidad local, debe tenerse en cuenta en esta la materia, la modificación realizada por la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid en la Ley 1/2001, de 29 de marzo, por la que se establece la duración máxima y el régimen de silencio administrativo de determinados procedimientos que establece que los expedientes de resolución contractual que se rijan por la legislación sobre contratos públicos tienen un plazo máximo de tramitación de ocho meses, transcurridos los cuales, si se trata de expedientes iniciados de oficio caducarán y si lo hubieren sido a instancia de parte, se entenderán desestimados.

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

Como se ha indicado anteriormente, en el presente caso, iniciado el procedimiento el día 16 de junio de 2026, resulta claro que, a la fecha de emisión del presente dictamen, el procedimiento no ha caducado.

TERCERA.- Una vez analizado el procedimiento, debemos estudiar si concurre o no causa de resolución del contrato.

Ya hemos señalado que la resolución pretendida se funda en la causa tipificada como tal en el artículo 223.d) del TRLCSP, que contempla, como causa de resolución, la referida a *“la demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista”*.

Como es sabido, en la contratación administrativa el plazo es un elemento relevante. Esta Comisión Jurídica Asesora ha señalado en sus dictámenes la importancia que tiene el plazo de ejecución en los contratos administrativos, que ha dado lugar a que el Tribunal Supremo los haya calificado como *“negocios jurídicos a plazo fijo”*, debido al interés público que revisten los plazos (así nuestro dictamen 310/17, entre otros). La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 14 de abril de

2016 (recurso 303/2015) señala en la misma línea que *“la realización de la obra en el plazo concedido es la principal obligación del contratista”*.

Muestra de la relevancia que tiene el plazo en la contratación administrativa es que el artículo 212.2 del TRLCSP establece que *“el contratista está obligado a cumplir el contrato dentro del plazo total fijado para la realización del mismo, así como de los plazos parciales señalados para su ejecución sucesiva”*, señalando, por su parte, el apartado tercero de dicho precepto que la constitución en mora del contratista no requiere intimación previa de la Administración.

Como se ha visto con anterioridad, en el contrato de referencia se recogía en su cláusula cuarta un plazo de ejecución de seis meses, contados a partir del acta de comprobación del replanteo, esto es, desde el 27 de diciembre de 2018.

Partiendo de lo expuesto, el Ayuntamiento de Navalcarnero entiende que concurre la causa de resolución apuntada, por cuanto existen partidas inacabadas y/o deficientemente ejecutadas incluidas en el contrato primitivo, a pesar de los distintos requerimientos remitidos a la contratista para que culminara los trabajos pendientes. Entiende por tanto dicha Administración que no cabe considerar que se haya dado cumplimiento a lo recogido en el artículo 222.1 del TRLCSP, precepto que exige para poder entender cumplido el contrato que por la contratista se haya realizado la totalidad de la prestación de acuerdo con los términos del mismo y a satisfacción de la Administración.

Según se desprende del expediente, ya en agosto de 2020 la DCEM remitió al ayuntamiento un informe sobre las no conformidades para la recepción de la obra; así, en el oficio de dicha Demarcación de 28 de junio de 2022, dirigido al mismo, se hace referencia a remisiones anteriores de dichas no conformidades que, según se indica, afectan a los sistemas de

contención, señalización horizontal, señalización vertical, balizamiento, drenaje y firme.

En el informe del arquitecto municipal de 26 de mayo de 2026 se detallan las diferentes comunicaciones giradas por el ayuntamiento a la contratista para la subsanación de las deficiencias. Refiriéndonos a las actuaciones más cercanas a la fecha presente, se observa que, por escrito registrado el 2 de mayo de 2025, referido a la finalización de los trabajos de construcción, la contratista comunica a la Administración su *“disposición de iniciar los trabajos contemplados en las unidades y partidas del contrato adjudicado, a partir del próximo día laborable, esto es, el próximo lunes, día 5 de mayo de 2025”*.

No obstante lo cual, según se recoge en el expediente en visitas giradas en los meses de junio y septiembre de 2025, se advierte que no se había dado comienzo a los referidos trabajos, cuya ejecución se había fijado por la contratista para el día 5 de mayo de 2025. Situación que parece mantenerse, toda vez que, en el escrito de la contratista de 10 de marzo de 2026, girado en el seno del expediente para la declaración de emergencia anteriormente referida, vuelve a manifestar su disposición para *“para proceder a la subsanación de las no conformidades señaladas por la Administración competente; así como para ejecutar las actuaciones necesarias para la correcta finalización de las obras”*.

Se indica, a estos efectos, en el acuerdo de incoación del expediente de resolución que la contratista *“ha persistido en su conducta, ya que ni ha concluido las partidas inacabadas y/o deficientemente ejecutadas incluidas en el contrato primitivo”*.

En las alegaciones formuladas por la contratista en el expediente de resolución no se impugnan las razones de fondo que justifican la incoación del presente expediente, limitándose a señalar su incompatibilidad con la imposición de una penalidad por importe de 50.573,41 euros.

Al entender de esta Comisión Jurídica Asesora no se advierte la incompatibilidad denunciada.

Hemos de considerar que la penalidad impuesta deriva del incumplimiento por el contratista del reinicio de las obras que había asumido para el día 5 de mayo de 2025, siendo impuesta el 25 de noviembre de 2025.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, por todas Sentencia de su Sala Tercera de 21 de mayo de 2019, la penalidad responde al ejercicio de una facultad de coerción sobre el contratista para la correcta ejecución del contrato, estando, por tanto, encaminada a lograr el cumplimiento de determinada obligación contractual, reaccionando, como es el caso presente, a retrasos del contratista. Así las cosas, al imponerse la penalidad se advierte a la contratista que debe proceder al cumplimiento de sus obligaciones, esto es, a subsanar las deficiencias relacionadas en la obra, siendo así que si posteriormente se constata que no se ha procedido en los términos indicados, sin concluir, por tanto, las partidas inacabadas o deficientemente ejecutadas, esto es sin que se haya logrado la apuntada finalidad de la penalidad de estimular al contratista al cumplimiento debido del contrato, nada impide que pueda incoarse posteriormente, en junio de 2016, un expediente de resolución al concurrir causa para ello por persistir el incumplimiento contractual, sin que por tanto pueda considerarse, como se alega por la contratista, que se haya incurrido en simultaneidad en la tramitación municipal de los expedientes de la penalidad y de la resolución contractual, respetándose así lo dispuesto en el artículo 212.4 del TRLCSP.

CUARTA.- Una vez apreciada la concurrencia de causa para la resolución del contrato, procede determinar los efectos de la misma.

A los efectos de la resolución, el artículo 225.3 del TRLCSP establece lo siguiente: *“cuando el contrato se resuelva por incumplimiento culpable del contratista, este deberá indemnizar a la Administración los daños y perjuicios ocasionados. 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”*.

Como hemos recogido en anteriores dictámenes de esta Comisión Jurídica Asesora, siguiendo la doctrina mayoritaria del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, del precepto transcrito no puede inferirse la incautación de la garantía como un efecto automático inherente a la resolución contractual por incumplimiento culpable del contratista. En este punto cabe recordar que el artículo 114.4 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas y posteriormente el artículo 113.4 del Texto Refundido, aprobado por Real Decreto legislativo, 2/2000, de 16 de junio, determinaban, para los casos de resolución contractual por incumplimiento culpable del contratista, la incautación automática de la garantía debiendo además indemnizarse los daños y perjuicios producidos a la Administración en lo que excedieran de su importe. En base a dicha regulación se venía admitiendo una doble naturaleza de la garantía, por una parte, como una especie de pena convencional que se aplicaba automáticamente con independencia de los daños y perjuicios causados a la Administración, y de otra, como indemnización de los daños y perjuicios causados, lo que exigía una cuantificación de los perjuicios causados de manera que si el cálculo era superior a la garantía incautada, la Administración reclamaba al contratista el importe que excediera de la garantía constituida. Frente a ese automatismo en la incautación de la garantía, la jurisprudencia y el Consejo de Estado, fueron modulando su aplicación e incluso excluyéndola en determinados casos a la vista, por ejemplo, del comportamiento de las partes en la vida contractual.

El artículo 225.3 del TRLCSP no contempla, por tanto, referencia alguna a la incautación automática de la garantía, sino que circunscribe las consecuencias de la resolución contractual por incumplimiento culpable de la contratista a la obligación de indemnización de los daños y perjuicios ocasionados, señala al respecto que *“cuando el contrato se resuelva por incumplimiento culpable del contratista, éste deberá indemnizar a la Administración los daños y perjuicios ocasionados. 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”*. Por su parte, el artículo 225.4 del TRLCSP establece que *“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”*.

En igual línea, el Consejo de Estado, en su Dictamen 167/2021, de 25 de marzo, señala, al respecto del artículo 225.3, que *“en este punto, en otros casos similares (vid., por ejemplo, los dictámenes números 959/2015, de 5 de noviembre; 633/2013, de 4 de julio o 318/2012, de 19 de abril), este Consejo ha señalado que el apartado transcrito no prevé la incautación de la garantía definitiva como un efecto asociado automáticamente a la resolución contractual por incumplimiento del contratista. En efecto, que el TRLCSP no prevea la incautación automática de la garantía definitiva como un efecto asociado a la resolución contractual por incumplimiento del contratista no significa que esta no pueda tener lugar, sino que lo que resulta del artículo 225.3 del TRLCSP es que la incautación de la garantía no será automática (como era antes) en caso de incumplimiento culpable del contratista, sino que solo podrá ser incautada cuando, o bien así lo prevea el correspondiente pliego, o bien lo señale expresamente la ley”*.

Así las cosas, entendemos que, sin perjuicio de la imputación a la garantía definitiva de las penalidades impuestas, no procedería la incautación automática de la garantía prevista en la propuesta de resolución, sin perjuicio de la previsión por defecto, que consta igualmente en dicha propuesta, de retener la garantía hasta que se produzca la tramitación del correspondiente expediente contradictorio, en el que se determinen los eventuales daños y perjuicios ocasionados al ayuntamiento actuante. Esta posibilidad ha sido admitida, entre otros, en los dictámenes de esta Comisión Jurídica Asesora, 479/2018 y 481/2018, de 8 de noviembre, en los que se señalaba que *«Ahora bien no podemos olvidar que el artículo 225.4 del TRLCSP establece que “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”, previsión que conjuga mal con la brevedad de los plazos a que viene sometida la tramitación del procedimiento resolutorio y la sanción de caducidad que lleva aparejada. Por ello entendemos procedente que pueda acordarse la resolución contractual por incumplimiento culpable del contratista sin pérdida de la garantía constituida y que se incoe un procedimiento contradictorio para la determinación de los daños y perjuicios, reteniéndose mientras tanto el importe de la garantía, como medida cautelar conforme el artículo 56.1 de la LPAC»*.

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

CONCLUSIÓN

Procede la resolución del contrato de obras de *“CONSTRUCCIÓN DE ACCESO A LOS SECTORES DESDE LA A-5 M.D. ENTRE PP.KK 27+000 Y*

29+400 EN EL TÉRMINO MUNICIPAL DE NAVALCARNERO (MADRID)”, al amparo de lo establecido en el artículo 223.d) del TRLCSP.

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 16 de septiembre de 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 544/26

Sr. Alcalde de Navalcarnero

Pza. Francisco Sandoval, 1 – 28600 Navalcarnero