

Dictamen nº: **559/26**
Consulta: **Alcalde de El Molar**
Asunto: **Contratación Pública**
Aprobación: **23.09.26**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 23 de septiembre de 2026, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de El Molar, 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 *“reparación y revestimiento de fachada en el CEIP Nuestra Señora del Remolino”*, adjudicado a la empresa ESTRUCTURAS INYECCIONES Y AGUAS S.L.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 1 de septiembre de 2026 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid una solicitud de dictamen preceptivo procedente del Ayuntamiento de El Molar, remitido por el consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local.

A dicho expediente se le asignó el número 544/26, 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. Carlos Hernández Claverie, 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 23 de septiembre de 2026.

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

1.- Con fecha 23 de diciembre de 2025, mediante providencia de la concejala de Educación, se acordó incoar expediente administrativo para la adjudicación del contrato de obras “*Reparación y revestimiento de fachada en el CEIP Nuestra Señora del Remolino*”, por procedimiento abierto, con un valor estimado de 95.349,20 sin IVA, redactándose los pliegos de cláusulas particulares, de prescripciones técnicas y la memoria justificativa.

El objeto del contrato lo constituyen las obras de reparación y revestimiento de la fachada en el Colegio de Educación Infantil y Primaria Nuestra Señora del Remolino, consistentes en la aplicación de un revestimiento exterior monocapa, previa aplicación de un tratamiento antihumedad, antibacteriana y antimoho en las zonas afectadas por la humedad por capilaridad y otros orígenes.

2.- Tras el informe de la Secretaría Municipal y su fiscalización por la Intervención, en sesión extraordinaria de la Junta de Gobierno Local, de fecha 13 de febrero de 2026, se acordó aprobar el expediente de contratación.

3.- Con fecha 10 de abril de 2026, la Junta de Gobierno acordó la adjudicación del contrato a la empresa indicada en el encabezamiento,

propuesta por la mesa de contratación, por un importe, sin IVA, de 85.709,40 euros.

4.- El contrato se formaliza el 15 de abril de 2026, haciéndose constar en la cláusula segunda lo siguiente: *“El plazo de ejecución del contrato será de 8 semanas. El inicio del plazo de ejecución del contrato comenzará con la firma del Acta de Replanteo.*

El inicio de la obra se fijará de manera inamovible para el día 22 de junio de 2026. Esta fecha ha sido seleccionada con el objetivo de llevar a cabo la ejecución de las obras durante el período estival, momento en el cual el colegio permanecerá cerrado por vacaciones escolares y no pudiéndose prolongar más allá de ese periodo, para garantizar así la mínima interrupción de las actividades educativas y la mayor seguridad en la ejecución de las obras”.

5.- El 22 de junio de 2026, se levanta acta de comprobación de replanteo, al que se dice concurren la dirección facultativa, único asistente que firma, el representante del ayuntamiento y el de la adjudicataria. En dicha acta se hace constar:

- *“Que se ha procedido a reconocer los emplazamientos sobre los que se han de realizar las obras, comprobándose que se encuentran disponibles.*
- *Que del replanteo efectuado se deduce que la realización de las obras son compatibles con las dimensiones de los emplazamientos.*
- *El Plan de Seguridad y Salud ha sido redactado y aprobado realizando acto seguido la correspondiente Apertura de Centro de Trabajo.*
- *Que se considera oportuno proceder al inicio de las obras empezando a contar el plazo de ejecución desde el día de hoy”.*

6.- El arquitecto municipal informa a la Alcaldía el 30 de junio de 2026, indicando que *“ha realizado visita de inspección técnica a la zona de actuación de las obras para reparación y revestimiento de fachada en el CEIP Nuestra Señora del Remolino.*

En dicha visita no se observa actividad alguna relacionada con los trabajos para la reparación y revestimiento de la fachada sobre la que trata el presente expediente. Por lo tanto, se concluye que la obra no se ha iniciado”.

El informe se acompaña de material fotográfico, en el que se muestran distintas perspectivas del colegio, sin apreciarse obra alguna en el mismo.

7.- A la vista de ese informe, por la Alcaldía se solicita informe a la Secretaría municipal sobre la resolución del contrato, siendo emitido el 1 de julio de 2026. En ese informe, el secretario municipal refiere que concurre la causa de resolución relativa al incumplimiento de la obligación principal, y precisa la tramitación administrativa.

TERCERO.- En sesión ordinaria de la Junta de Gobierno Local, de fecha 3 de julio de 2026, se adoptó el acuerdo de incoar el procedimiento de resolución del contrato, de obra de *“Reparación y revestimiento de fachada en el CEIP Nuestra Señora del Remolino”*, que conllevaría la incautación de la garantía.

El citado acuerdo se motiva en los informes previos del arquitecto y secretario municipal, y se indica que el contratista puede estar incurriendo en una falta muy grave, con la posibilidad de resolución del contrato, a tenor de las cláusulas 6 y 27 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que rige el contrato, motivando también el acuerdo en el principio de proporcionalidad de la potestad sancionadora prevista en el artículo 29 artículo 29 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

El mismo 3 de julio de 2026 se notificó a la adjudicataria y a su avalista el inicio del procedimiento de resolución

La adjudicataria formuló alegaciones, fechadas el 7 de julio, oponiéndose a la resolución del contrato. En ellas expone: *“La realidad es que la obra no pudo iniciarse en la fecha prevista en el acta de replanteo debido a que, con carácter previo al comienzo de los trabajos, existía una discrepancia no resuelta respecto de la ejecución de dos partidas adicionales que no estaban contempladas en la memoria valorada que sirvió de base para la licitación del contrato.*

Dichas partidas suponían la realización de trabajos no incluidos en el objeto inicialmente licitado, sin que existiera una definición clara acerca de quién debía asumir su ejecución y, en su caso, su correspondiente valoración económica.

Añade la empresa contratista que: *“puso en conocimiento tanto del Ayuntamiento como de la dirección facultativa, mediante correo electrónico de fecha 25 de junio de 2026, las circunstancias técnicas y contractuales que impedían el inicio efectivo de la obra en los términos pretendidos por la Administración.*

En dicha comunicación se hacía constar expresamente que:

- *La memoria valorada que sirvió de base para la licitación no contemplaba una capa previa de regularización del soporte de fábrica de ladrillo, actuación que resultaba imprescindible para poder ejecutar correctamente tanto el revestimiento monocapa previsto como el de la mejora voluntaria, conforme a las prescripciones técnicas del fabricante y a las reglas de la buena práctica constructiva.*

- Esa unidad de obra suponía una partida adicional no incluida en el contrato, con un incremento económico muy relevante respecto del presupuesto de adjudicación.

- Con el fin de evitar retrasos, propuso una solución técnica y económica que permitía absorber dicho sobrecoste sin incrementar el precio del contrato, propuesta que inicialmente fue aceptada y posteriormente rechazada por el Ayuntamiento.

- Tras dicha negativa, la empresa manifestó expresamente su disposición a ejecutar íntegramente las unidades contratadas, indicando que la ejecución de la capa previa de regularización no correspondía a EIA al no formar parte del objeto del contrato, quedando únicamente a la espera de que el Ayuntamiento determinara quién asumiría dicha actuación para poder firmar el acta de replanteo e iniciar las obras.

Asimismo, en el mismo correo se advertía de la existencia de una segunda actuación no contemplada en la memoria valorada, consistente en la retirada y posterior reposición de diversas instalaciones existentes en fachada, circunstancia que igualmente requería una definición previa por parte de la Dirección Facultativa y del Ayuntamiento antes del comienzo de los trabajos.

En consecuencia, el inicio de las obras no se produjo porque existían dos partidas imprescindibles para la ejecución de la obra que no estaban contempladas en la memoria valorada utilizada para licitar el contrato y respecto de las cuales no se había determinado quién debía ejecutarlas ni asumir su coste”.

A la vista de esas alegaciones se solicitó informe al arquitecto municipal, quien lo emitió en fecha 29 de julio de 2026, señalando: “En respuesta a la solicitud, se informa por los servicios técnicos municipales afirmativamente en cuanto a la existencia de las

mencionadas conversaciones y reuniones entre las partes, que fueron numerosas, que se produjeron tanto presencial como telefónicamente y por correo electrónico y que se mantuvieron de forma discontinua entre los días 27 de mayo y 6 de julio de 2026. Las cuestiones técnicas planteadas por parte del Contratista tuvieron relación con los trámites necesarios para el inicio de las obras, así como con las actuaciones referidas en las alegaciones primera, cuarta y quinta del escrito aportado por el Contratista. Con anterioridad al día 27 de mayo de 2026 los servicios técnicos municipales no recibieron ninguna solicitud de aclaración técnica o resolución de discrepancias.

Al respecto de las cuestiones técnicas planteadas por el Contratista durante las mencionadas conversaciones y reuniones, cabe señalar que por parte de los servicios técnicos municipales se facilitaron todas las aclaraciones técnicas, datos y mediciones solicitados y se plantearon alternativas técnicas conformes con el Pliego de Prescripciones Técnicas y con la normativa vigente de aplicación para favorecer en lo posible la consecución de los trabajo”.

Con fecha 14 de agosto de 2026, el secretario municipal emite informe en el que considera que procede la resolución del contrato por incumplimiento de la adjudicataria, recogiendo los hechos y fundamentos que considera de aplicación para ello.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- Esta 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”).

El contratista ha formulado su oposición de forma expresa a la resolución culpable del contrato y por ello, resulta preceptivo el dictamen de esta Comisión, ex artículo 191.3 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 (LCSP).

SEGUNDA.- El contrato cuya resolución se pretende se adjudicó por Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha 10 de abril de 2026, y se formalizó el posterior día 15, por lo que resulta de aplicación la LCSP, tanto en el aspecto sustantivo como en el procedimental.

De esta forma, el artículo 212.1 de la LCSP 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". Ante la falta de desarrollo reglamentario en el aspecto objeto de estudio, debe considerarse, asimismo, lo dispuesto en el artículo 109 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP) referido específicamente al *"procedimiento para la resolución de los contratos"* en lo que no se oponga a la ley.

En materia de procedimiento, la resolución de contratos administrativos exige atenerse a lo previsto en el artículo 190 LCSP, a cuyo tenor *"dentro de los límites y con sujeción a los requisitos y efectos señalados en la presente Ley, el órgano de contratación ostenta la prerrogativa de interpretar los contratos administrativos, (...) acordar su resolución y determinar los efectos de ésta"*.

El artículo 191.1 LCSP requiere que en el correspondiente expediente se dé audiencia al contratista. Además, debe tenerse en cuenta el artículo 109 del RGLCAP, que exige la audiencia al avalista o asegurador *"si se propone la incautación de la garantía"*. Por otro lado, el apartado tercero del artículo 191 dispone que sea 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.

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 (en adelante, 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. Sin embargo, no consta que en el curso del procedimiento se haya emitido de la Intervención municipal.

De acuerdo con la normativa expuesta, resulta que la competencia para resolver los contratos corresponde al órgano de contratación. En este contrato fue la Junta de Gobierno Local la que adjudicó el contrato y, por ende, será ese mismo órgano el que deba acordar la resolución.

En materia de procedimiento, en nuestro caso, se ha dado audiencia al contratista, el cual formuló alegaciones, oponiéndose a la resolución contractual culpable planteada por la Administración. También figura en el expediente la audiencia al avalista, aunque no consta que haya formulado alegaciones.

Con posterioridad a la audiencia, se ha incorporado un informe del arquitecto municipal, si bien se limita a analizar y contestar lo alegado por el contratista, por lo que no se aprecia que cause indefensión alguna a aquel, resultando innecesario dar nuevo trámite de audiencia.

Por último, se ha incorporado un informe jurídico de la Secretaría municipal, que contiene una propuesta de resolución motivada.

Por tanto, se han cumplido todos los trámites preceptivos previstos a excepción del informe de la Intervención municipal que deberá recabarse con carácter previo al acuerdo definitivo.

Por último, tras esos trámites sería precisa la elaboración de una propuesta en la que se determinasen los hechos y se motivase la decisión resolutoria. No figura en el procedimiento tal propuesta de resolución en la forma en que viene siendo exigida por esta Comisión Jurídica Asesora. En efecto, como ya hemos tenido ocasión de señalar en anteriores dictámenes (así nuestro Dictamen 191/16, de 9 de junio y el Dictamen 327/17, de 3 de agosto, entre otros) la propuesta de resolución *“ha de recoger motivadamente la posición de la Administración una vez tramitado el procedimiento con el objeto de*

permitir a este órgano consultivo conocer la postura de la Administración y contrastarla con la oposición del contratista que motiva la remisión para dictamen. Además, se ha de recordar la necesidad de motivar los actos administrativos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos -artículo 35.1.a) de la LPAC-, lo que hace conveniente incluir en la resolución que en su día sea dictada (se supone que también en su propuesta) para culminar el procedimiento toda la fundamentación fáctica y jurídica de la misma, evitando abusar innecesariamente de la motivación in aliunde que, en cualquier caso, stricto sensu requeriría de la cita de aquellos documentos que le sirvan de sostén”.

El conocimiento de la postura final de la Administración consultante a través de la propuesta de resolución resulta relevante toda vez que el órgano consultivo no está llamado a elaborar propuestas de resolución, sino a valorar las elaboradas por la Administración consultante, ratificándolas o no, aportando en este caso explícita o implícitamente una solución alternativa.

No obstante lo expuesto, no consideramos necesaria la retroacción del procedimiento para la formulación de la propuesta de resolución, toda vez que el informe de la Secretaría responde a la forma de propuesta de resolución y cabe presumir que el órgano de contratación, al remitirla a esta Comisión, la hace suya.

En cuanto al plazo para resolver el procedimiento cuyo incumplimiento determina la caducidad del mismo, tras la promulgación de 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 el ámbito de esta Comunidad el plazo es de ocho meses, equiparándose al establecido en el artículo 212.8 de la LCSP para la Administración del Estado.

En efecto, la citada ley ha establecido un plazo específico para el procedimiento de resolución contractual, en su artículo 31, bajo la rúbrica, *“Modificación de la Ley 1/2001, de 29 de marzo, por la que se establece la duración máxima y el régimen de silencio administrativo de determinados procedimientos”*, establece que *«La Ley 1/2001, de 29 de marzo, por la que se establece la duración máxima y el régimen de silencio administrativo de determinados procedimientos, queda modificada como sigue (...) Tres. Se introduce un nuevo epígrafe en el apartado 3 del Anexo, que será el apartado 3.9 con la siguiente redacción: “3.9. Expedientes de resolución contractual que se rijan por la legislación sobre contratos públicos. Ocho meses. Caducidad (iniciados de oficio). Desestimatorio (iniciados a instancia del contratista)”»*.

En el procedimiento objeto de este dictamen, a la fecha de su emisión, el plazo no se encuentra cumplido, al haberse acordado la incoación el pasado 3 de julio, y ello, aunque el órgano instructor no ha hecho uso de la facultad de suspender el procedimiento prevista en el 22.1 d) de la LPAC.

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

El Ayuntamiento de El Molar, a través de la propuesta de su secretario, ampara la resolución contractual afirmando que *“el artículo 211.1.f) de la Ley de Contratos del Sector Público establece como causa de resolución de un contrato el incumplimiento de la obligación principal del contrato. Serán, asimismo causas de resolución del contrato, el incumplimiento de las restantes obligaciones esenciales siempre que estas últimas hubiesen sido calificadas como tales en los pliegos o en el correspondiente documento descriptivo”*.

A este respecto, cabe señalar que, efectivamente, este artículo 211.1.f) de la LCSP considera como motivo posible de ruptura de la

relación contractual, el incumplimiento por el contratista de *“la obligación principal del contrato”* que, en principio, cabe identificar con la prestación que constituya su objeto. Con esta previsión, que carece de antecedentes en normas anteriores, la LCSP resuelve, como manifestó el Consejo de Estado en su Dictamen 1116/2015, de 10 de marzo de 2016, al anteproyecto de ley, *“la dificultad interpretativa”* que planteaba la legislación anterior en los casos en los que los pliegos declaraban *“esenciales varias de las obligaciones accesorias imputables al contratista”*, pero omitían, sin embargo, esa *“calificación en lo que atañe al objeto mismo del contrato (la realización de la obra, la entrega del suministro o la prestación del servicio) por su obviedad”*.

No obstante, debe recordarse que, en la resolución de los contratos, dada la relevancia que ello conlleva para el interés general y para el contratista, debe atenderse a criterios de proporcionalidad. En ese sentido, 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 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”.

Así, la resolución contractual debe ser la última medida a adoptar, debiendo ponderándose las circunstancias concurrentes, los intereses en juego y el propio interés público, evitándose la misma si, a través de otros medios como las penalidades contractuales, se puede hacer cumplir el contrato.

En este punto, la fundamentación contenida en los informes del secretario municipal relativas a los principio del derecho sancionador y su previsión legal en la LRJSP, nos debe llevar a recordar que las facultades de la administración contratante dirigidas a satisfacer el objeto del contrato, como son las penalidades contractuales o la resolución contractual en última instancia, no constituyen en absoluto manifestación de las potestades sancionadoras de la administración amparadas en el artículo 25 de nuestra Constitución. La aplicación de penalidades y el ejercicio de la acción resolutoria son propias del ámbito contractual, y su finalidad no es otra que salvaguardar los intereses de la parte contratante, en este caso la Administración, frente a la parte incumplidora, pero carecen de naturaleza punitiva que las haga someterse a los principios y procedimientos previstos en la LRJSP y la LPAC.

El rechazo tajante a la equiparación de las facultades derivadas del contrato con la potestad sancionadora se recoge, entre otras, en las sentencias del Tribunal Supremo de 18 May. 2005, (Rec. 2404/2003) y de 6 de junio de 2007 (rec 8624/2004). En este sentido expone en extenso el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en su Sentencia de 30 de marzo de 2017 (rec. 1053/2016), la improcedencia

de aplicar los tramites y principios del procedimiento sancionador, cuando estamos ante el ejercicio de las potestades derivadas del contrato.

Vistos los criterios generales y la puntualización hecha en relación con la motivación del informe propuesta del secretario municipal, en el contrato de obras cuya resolución se propone se constata que la adjudicataria no suscribió el acta de replanteo, habiendo realizado observaciones, no recogidas en dicha acta, respecto a la memoria, que entendía no incluía partidas que debían ser ejecutadas.

A este respecto, debe recordarse que el artículo 140 RGCAP dice que el acta de comprobación de replanteo reflejará la conformidad o disconformidad del mismo respecto de los documentos contractuales del proyecto, con especial y expresa referencia a las características geométricas de la obra, a la autorización para la ocupación de los terrenos necesarios y a cualquier punto que pueda afectar al cumplimiento del contrato.

Sin embargo, los reparos de la contratista no versan sobre la esos aspectos propios de la comprobación sino sobre la memoria y los propios pliegos que, a su juicio, no recogen expresamente ni presupuestan partidas que estima necesarias. De hecho, esas observaciones se hicieron a la dirección facultativa ya con carácter previo a la comprobación del replanteo, pero con posterioridad a la adjudicación del contrato.

A este respecto, cabe recordar la facultad que el artículo 138 de la LCSP otorga a todo licitador para pedir las aclaraciones o información adicional que se precise con obligación del órgano de contratación de dar respuesta expresa.

Por ello, la adjudicataria, lógica conocedora de las técnicas constructivas, podía haber aclarado sus dudas en relación con las partidas incluidas para desarrollar las obras de reparación y revestimiento de la fachada en el colegio, consistente en la aplicación de un revestimiento exterior monocapa, previa aplicación de un tratamiento antihumedad, antibacteriana y antimoho en las zonas afectadas por la humedad por capilaridad y otros orígenes. En todo caso, si estimaba que el desarrollo de la obra estaba deficientemente presupuestado, según se infiere de sus alegaciones, debería haberse abstenido de licitar y más por un precio incluso inferior al presupuesto del contrato y al de los otros licitadores.

Por otra parte, la cláusula 21 del PCAP dispone que corresponde a la dirección facultativa la interpretación técnica del proyecto y la facultad de dictar las órdenes para su desarrollo. Y añade: “El contratista no podrá aducir, en ningún caso, indefinición del proyecto”.

En todo caso, aunque las observaciones realizadas por la contratista se entiendan que tienen cabida en la comprobación del replanteo, es lo cierto que, conforme a los artículos 139 a 141 del RGCAP, es a la dirección facultativa a la que corresponde acordar el inicio de las obras o en su defecto la suspensión de las mismas para su modificación, pero sin que, en ningún caso, pueda la adjudicataria unilateralmente dejar sin efecto el inicio de la ejecución del contrato.

En este caso, la dirección facultativa ordenó el inicio de las obras el 22 de junio de 2026, comprobándose el 30 de junio la falta de inicio de las mismas, e infiriéndose de sus alegaciones la voluntad de la adjudicataria de no ejecutar el contrato si no se atienden a sus pretensiones.

Por tanto, no estamos ante una demora en el inicio de las obras que, aun considerando el carácter perentorio del plazo de ejecución por no poder afectar al periodo lectivo, pudiera dar lugar a

penalidades contractuales. En realidad, nos encontramos ante un incumplimiento de la obligación principal del contrato que, como hemos antes analizado, lleva consigo la resolución contractual al amparo del artículo 211.1 f) de la LCSP.

En consecuencia, procede la resolución contractual contenida en la propuesta, sin perjuicio de las observaciones realizadas anteriormente respecto a su fundamentación.

CUARTA.- En cuanto a los efectos de la resolución, es de aplicación el artículo 213.3 LCSP, donde se establece que cuando la resolución del contrato sea por incumplimiento culpable del contratista, este debe indemnizar de los daños y perjuicios ocasionados, siendo efectiva la indemnización, en primer término, sobre la garantía. Por su parte, el apartado 4 del mismo precepto 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. Así pues, la incautación de la garantía opera de modo automático en aras a garantizar el pago del importe de los daños y perjuicios causados, como se señala en nuestro Dictamen 556/19, de 19 de diciembre o en el 580/20, de 22 de diciembre, sin que resulte precisa la valoración previa de los daños, 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 mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Previa petición de informe a la Intervención municipal, procede la resolución del contrato de obras de reparación y revestimiento de fachada en el CEIP Nuestra Señora del Remolino, adjudicado a la empresa ESTRUCTURAS INYECCIONES Y AGUAS 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 23 de septiembre de 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 559/26

Sr. Alcalde de El Molar

Plaza Mayor, 1 – 28710 El Molar (Madrid)