

Dictamen n°: **329/22**  
Consulta: **Alcaldesa de Aranjuez**  
Asunto: **Contratación Pública**  
Aprobación: **24.05.22**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión del día 24 de mayo de 2022, emitido ante la consulta formulada por la alcaldesa de Aranjuez, a través del consejero de Administración Local y Digitalización, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre resolución del contrato denominado “*Suministro en renting de vehículos policiales*”, adjudicado a la empresa EUPRAXIA CAR, S.L. (en adelante, “*la contratista*”).

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 29 de abril de 2022 tuvo entrada en este órgano consultivo una solicitud de dictamen formulada por la alcaldesa de Aranjuez, a través del consejero de Administración Local y Digitalización, relativa al expediente sobre la resolución del contrato de referido en el encabezamiento.

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

El 1 de octubre de 2020, la Junta de Gobierno Local aprobó el inicio del expediente administrativo de contratación anteriormente referido, junto

con los Pliegos de Prescripciones Técnicas y Cláusulas Administrativas Particulares, mediante la adjudicación por procedimiento abierto, con un valor estimado de 168.768,00 euros. El objeto del contrato es el renting de dos vehículos policiales divididos en dos lotes:

Lote 1: Dos todocaminos con kit de detenidos (SUV), por un importe de 34.200,00 € (impuestos indirectos no incluidos).

Lote 2: Un vehículo-furgón.

Los dos lotes fueron adjudicados a la empresa citada en el encabezamiento, formalizándose los contratos el 12 de febrero de 2021, obligándose la adjudicataria a la entrega de los vehículos en el plazo de 45 días naturales.

Con fecha 8 de julio de 2021, el jefe de la Policía Local emite informe en el que, tras relatar los correos electrónicos con la contratista, concluye en los siguientes términos: *“los vehículos del lote nº1 siguen sin entregarse habiendo recibido múltiples excusas con muchas empresas subcontratadas, de las que apenas sabemos, y que el vehículo del lote nº 2, ni siquiera se encuentra en poder de la adjudicataria, comunicando que podría estar el mes de noviembre, es por lo que le informo de estos hechos a los efectos del posible incumplimiento por parte de la empresa adjudicataria en relación al expediente 32/2020, por si fuera motivo del inicio de una resolución contractual”*.

Mediante acuerdo adoptado en la Junta de Gobierno Local de fecha 15 de julio de 2021, se acordó dar inicio a un procedimiento para deducir la posible la posible existencia de causas imputables al contratista y decidir en su caso, la imposición de penalidades al contratista, y dar trámite de audiencia al contratista.

El contratista mediante escrito de fecha 12 de agosto formuló alegaciones, en donde dice en esencia que existe una supuesta

imposibilidad para la entrega del “LOTE 2” proponiendo un vehículo alternativo, y con respecto al “LOTE 1” que ha sufridos varios retrasos debido –según la contratista- a causas ajenas.

Con fecha 6 de octubre se emite nuevo informe por el jefe de la Policía Local en el que viene a ratificarse en lo expuesto en su informe anterior.

El 3 de marzo de 2022, es adoptado Acuerdo por la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Aranjuez, por el cual se da inicio el procedimiento de resolución de los contratos administrativos por causa imputable al contratista; se propone la prohibición de contratar por el plazo de 1 año y se incauta la garantía definitiva por daños y perjuicios ocasionados al Ayuntamiento y dar trámite de audiencia por el plazo de diez días hábiles al contratista.

El 28 de marzo el contratista formula alegaciones en la que refiere que reconoce una demora en la entrega del lote 1 pero que intentó entregarlo el 9 de julio de 2021, y que para el vehículo del lote 2, este se encontraba descatalogado y se solicitó una demora hasta el 21 de noviembre de 2021. Añade que el retraso no ha llegado a alcanzar el 5% y que no ha existido dolo, culpa o negligencia necesaria para imponer la sanción. Asimismo, se opone a la prohibición de contratar en tanto que ello exigiría un trámite independiente.

Respecto al avalista, consta certificado de funcionario municipal en el que se manifiesta que no se ha presentado alegaciones.

El 6 de abril se emite informe suscrito por el letrado jefe de la Unidad de Contratación y firmado posteriormente por la secretaria general. Este informe incorpora una propuesta de resolución para su elevación a la Junta de Gobierno en la que se considera que, si bien no procede la declaración de prohibición de contratar, se propone a la resolución de los

contratos por incumplimiento de las obligaciones esenciales consistentes en no entregar los vehículos objeto de contratación., así como la incautación de la garantía sin que se aprecien mayores daños o perjuicios.

El 13 de abril se emite informe por el interventor municipal pronunciándose a favor de la incautación de la garantía.

**TERCERO.-** La alcaldesa de Aranjuez formula preceptiva consulta a través del Consejero de Administración Local y Digitalización que ha tenido entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora el 29 de abril, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Carlos Hernández Claverie, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada, por unanimidad, en el Pleno de la Comisión en su sesión de 24 de mayo de 2022.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

### **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

**PRIMERA.-** La petición de dictamen se ha realizado al amparo de lo dispuesto en el artículo 5.3.f) d. de la Ley 7/2015, al tratarse de un expediente relativo a la resolución de un contrato administrativo, solicitada a través del órgano legitimado para ello en virtud de lo dispuesto en el artículo 18.3.c) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (ROFCJA).

El dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 23.1 del ROFCJA.

**SEGUNDA.-** El contrato cuya resolución se pretende se adjudicó el 14 de enero de 2021, estando sujeto a lo establecido en 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). Ante la falta de desarrollo reglamentario en lo que se refiere al procedimiento de resolución contractual, debe considerarse lo dispuesto en el artículo 109 del Reglamento General de la Ley de Contratos de la Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (RGLCAP), referido específicamente al “*procedimiento para la resolución de los contratos*”.

En cuanto a la competencia para acordar la resolución de los contratos administrativos, el artículo 190 de la LCSP dispone 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 (...) acordar su resolución y determinar los efectos de esta*”.

Asimismo, el artículo 114.1 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL), que prescribe que el órgano de la Entidad local competente para contratar según la Ley ostenta también la prerrogativa de acordar su resolución dentro de los límites y con sujeción a los requisitos y efectos señalados legalmente. En el presente caso, la competencia para resolver corresponde a la Junta de Gobierno, por ser este el órgano de contratación.

Por lo que respecta al procedimiento, el artículo 191.1 de la LCSP y 109.1.a) del Reglamento, prevén que se dé audiencia al contratista, trámite que se ha efectuado en el procedimiento que nos ocupa y en el que ha formulado alegaciones.

Asimismo, en cumplimiento de lo dispuesto en el citado artículo 109.1 del Reglamento, se ha dado audiencia al avalista, que no ha presentado alegaciones, al proponerse la incautación de la garantía, y se ha emitido informe por el servicio jurídico.

En el ámbito de la administración local, el artículo 114.3 del TRRL exige igualmente informe de la Secretaría y la Intervención. El primero de ellos se entiende cumplido con la firma electrónica del informe-propuesta que obra en el expediente, suscrito por el letrado jefe de la Unidad de Contratación, constando también posterior informe del interventor.

Hay que reseñar que estos informes son posteriores al trámite de audiencia y, a este respecto, debemos recordar que es doctrina reiterada de esta Comisión Jurídica Asesora (así el Dictamen 294/19, de 11 de julio; Dictamen 155/18, de 5 de abril y el Dictamen 516/16, de 17 de noviembre, entre otros muchos) 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 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 y, en consecuencia, no procede la retroacción del procedimiento, admitiéndose en todo caso el emito por la Secretaria.

En relación con el plazo para resolver, en los procedimientos de resolución de contratos iniciados de oficio bajo la vigencia de la LCSP, su artículo 212.8., establece el plazo de ocho meses. No obstante, cabe recordar que el Tribunal Constitucional en su Sentencia 68/2021, de 18 de marzo, ha considerado inconstitucional el carácter básico dado a ese precepto, por lo que no es aplicable a las comunidades autónomas. Así, a falta de regulación propia en la Comunidad de Madrid, y como sosteníamos en nuestros dictámenes 651/2021, de 11 de noviembre y

186/22, de 5 de abril, entre otros, hay que estar al plazo general de tres meses previsto en el artículo 21 de la LPAC.

En el presente procedimiento, el acuerdo de inicio del procedimiento de resolución data de 3 de marzo de 2022, por lo que a la fecha de aprobación de este dictamen no se encuentra caducado, aun cuando no consta acordada la suspensión del plazo prevista en el artículo 22 de la LPAC.

**TERCERA.-** La propuesta de resolución estima que procede la resolución contractual debido al incumplimiento de obligaciones esenciales consistentes en no entregar los vehículos objeto de contratación en los términos y condiciones fijadas en el PCAP, amparando en su fundamentación jurídica esa causa en la previsión contenida en el artículo 211.1.f) de la LCSP, que recoge la siguiente:

*“f) 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”.*

Indica asimismo el informe-propuesta que el apartado 7 del PCAP establece como causa de resolución particular la siguiente: *“las deficiencias en la ejecución del contrato, o no alcanzar la calidad técnica prevista”.*

Así, este artículo 211.1.f) de la LCSP considera, ante todo, 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”*.

En los dos contratos que nos atañen, la obligación principal viene constituida por la entrega de los vehículos policiales que debían ser puestos a disposición de la Policía a los 45 días naturales de la formalización del contrato, que tuvo lugar el 12 de febrero de 2021, siendo así que el plazo cumplía el siguiente 29 de marzo.

De los informes del jefe de la Policía Local y los correos que adjunta, e incluso de las propias alegaciones de la contratista, se evidencia que los vehículos del lote 1 no fueron entregados en plazo, solicitando la contratista una ampliación de este hasta mayo de 2021, pero, a fecha 8 de julio, seguía sin ser efectuada la entrega. No constando ni acreditando la citada empresa que se hayan puesto los vehículos a disposición municipal en ningún momento.

Respecto al lote 2, el incumplimiento es más evidente si cabe, al reconocer la contratista que el modelo de vehículo no podía ser suministrado, proponiendo otro diferente y demorando la previsión de entrega a noviembre de 2021, sin que tampoco conste que a la fecha de inicio del procedimiento de resolución se haya efectuado entrega alguna.

Estos hechos ponen de manifiesto que, lo que inicialmente podía entenderse como un retraso o demora en la entrega de los vehículos, dado el tiempo transcurrido desde la fecha fijada en los pliegos, ha devenido en una falta de cumplimiento de la obligación principal que de los contratos, que no era otra que la puesta a disposición de la Policía Local de Aranjuez de los vehículos adquiridos, y ello solo es atribuible a una falta de previsión del contratista quien, al momento de licitar, debe conocer los

modelos de vehículos disponibles y las posibilidades de hacer efectivas las entregas en las fechas fijadas en los pliegos, sin que haya acreditado ninguna circunstancias extraordinaria o sobrevenida que impidiese ese cumplimiento.

Ciertamente, el fin del contrato no era otro que poder disponer la Policía Local de Aranjuez de unos nuevos vehículos acordes a las necesidades del servicio público que prestan, objetivo que se ha visto totalmente frustrado por el incumplimiento de la adjudicataria, lo que ampara la resolución contractual de conformidad con lo previsto en el artículo 211.1 f) LCSP.

**CUARTA.-** En cuanto a la incautación de la garantía, siendo esta una cuestión de derecho material, es de aplicación el artículo 213 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, en este caso, 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 21/22 556/19, 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).

Por tanto, procede la incautación de garantía propuesta.

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

### **CONCLUSIÓN**

Procede la resolución de los contratos de suministro de vehículos policiales por incumplimiento imputable a la empresa contratista, con los efectos previstos en el cuerpo de este dictamen.

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 24 de mayo de 2022

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 329/22

Sra. Alcaldesa de Aranjuez

Pza. de la Constitución, s/n – 28300 Aranjuez