

Dictamen nº: **756/22**  
Consulta: **Alcaldesa de Aranjuez**  
Asunto: **Contratación Pública**  
Aprobación: **07.12.22**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 7 de diciembre de 2022, emitido ante la consulta formulada por la alcaldesa de Aranjuez, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en relación con el expediente sobre resolución del contrato denominado “*Contratación de consultoría y asistencia para redacción de proyecto básico y de ejecución, estudio de seguridad y salud, dirección de obra y coordinación de seguridad y salud. Casa de Atarfe*” suscrito con la empresa TPF GETINSA EUROESTUDIOS, S.L, en adelante “la contratista”.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 14 de noviembre de 2022 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen preceptivo procedente del Ayuntamiento Madrid.

A dicho expediente se le asignó el número 706/22 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 7 de diciembre de 2022.

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

Con fecha 4 de mayo de 2022, por la concejala de Urbanismo, Gestión del Territorio, Obras y Servicios del Ayuntamiento de Aranjuez, se formula propuesta de inicio de expediente de contratación, refiriendo como objeto del contrato la contratación de consultoría y asistencia para redacción de proyecto básico y de ejecución, estudio de seguridad y salud, dirección de obra y coordinación de seguridad y salud, Casa de Atarfe.

En la Memoria Justificativa de Necesidad de la apuntada contratación, de igual fecha, se señala con mayor detalle que el contrato a licitar tiene por objeto *“la contratación del servicio de consultoría y asistencia para los siguientes trabajos profesionales, a los que podrán optar tanto arquitectos como ingenieros:*

*- Redacción de proyecto básico y de ejecución, este deberá incluir el correspondiente Estudio de Seguridad y Salud, así como proyecto de instalaciones si fuera necesario. Asimismo, el adjudicatario deberá costear a su cargo el levantamiento topográfico y el estudio geotécnico necesario para llevar a cabo las obras.*

*- Dirección de Obra correspondiente al citado proyecto.*

*- Coordinación de Seguridad y Salud de las obras”.*

Consultoría y asistencia que viene referida a las obras de rehabilitación integral de las cubiertas de la *“Casa de Atarfe”*.

Con fecha 5 de mayo de 2022 por la Junta de Gobierno Local se aprueba el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante PCAP) y el Pliego de Prescripciones Técnicas (en adelante PPT).

Tras la tramitación del procedimiento de licitación que es de observar atendiendo a las actuaciones, con fecha 3 de agosto de 2022 por la alcaldesa de Aranjuez se acuerda adjudicar a la contratista el contrato del servicio de consultoría y asistencia para la redacción del proyecto básico y de ejecución, estudio de seguridad y salud, dirección de obra y coordinación de seguridad y salud de la Casa de Atarfe del Ilmo. Ayuntamiento de Aranjuez, en virtud de los criterios previstos en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares rector del contrato para la valoración de las proposiciones, y ello de conformidad con los informes de valoración y actas emitidos, considerándose dichos informes como integrantes de este acuerdo y constitutivos de la motivación del mismo.

Se dispone en dicho acto de adjudicación que la ejecución del contrato se realizará con estricta sujeción a los PPT y PCAP aprobados por el ayuntamiento y la oferta presentada por el adjudicatario, cuyo contenido y compromisos deberán ser exigidos en la ejecución del contrato.

Se recogía igualmente un importe de adjudicación de 16.684,00 € IVA no incluido, y un plazo de reducción de entrega de veinte días (20 días naturales), según la oferta económica presentada por la contratista.

Con igual fecha de 3 de agosto de 2022, se formaliza y firma el correspondiente contrato entre el ayuntamiento y la contratista. Contrato sujeto a 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).

Por lo que aquí interesa en dicho contrato en su cláusula tercera se contempla que el plazo de entrega del proyecto de obra objeto de contratación será de 20 días naturales desde el 1 de septiembre de 2022.

Se recoge igualmente que por la contratista se ha constituido garantía definitiva por importe de 834,2 euros.

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

Al respecto del mismo hemos de tener en cuenta en primer lugar, el escrito de 22 de septiembre de 2022 de la jefa de servicio de la Oficina de Atención al Ciudadano del Ayuntamiento de Aranjuez, en el que se pone de manifiesto que *“solicitado informe, por parte del Departamento de Contratación, de los documentos recibidos en la Oficina de Atención al Ciudadano, a través de la Oficina de Asistencia en materia de registro, desde el 1 de enero hasta el día 21/9/2022, de la empresa....., con CIF .....he de informar que, consultado el Registro General de Entrada, en esas fechas, no se han presentado documentos”*.

Sobre la base de lo expuesto en dicho escrito, por arquitecto técnico del ayuntamiento de referencia, se elabora con fecha 23 de septiembre de 2022, a solicitud del jefe de la Unidad de Contratación y Patrimonio, un informe técnico sobre posibles incumplimientos por parte del contratista en la ejecución del contrato de servicios que nos ocupa.

Dicho informe transcribe la cláusula 7 del PCPA rector del contrato suscrito, referida a la resolución del contrato que en primer lugar se remite en cuanto a las causas de resolución a lo dispuesto en los artículos 211 y 313 LCSP/17, contemplando además como causas propias de resolución del contrato de referencia, las siguientes *“serán causas de resolución del contrato:*

*1. El abandono por parte del adjudicatario del suministro, servicio, concesión u obra objeto del contrato.*

2. *Deficiencias en la ejecución del contrato, o no alcanzar la calidad técnica prevista.*

3. *La falsedad comprobada en los datos aportados por la empresa que hubiesen influido en la adjudicación del contrato a la misma.*

4. *Por haberse alcanzado el importe de adjudicación antes del vencimiento del contrato o el importe previsto para la prórroga en el supuesto de ejercitarse.”.*

En dicho informe técnico se indica que *“analizada la ejecución del contrato administrativo, se constatan por el Técnico que suscribe las presentes deficiencias en cuanto a la prestación del mismo, que, asimismo, suponen un incumplimiento imputable al contratista:*

*- Abandono por parte del contratista del servicio objeto del contrato, a tenor del informe de la Jefa de la OAC de fecha de 22 de septiembre de 2022, constatándose que no se ha entregado el proyecto básico y de ejecución en el plazo de 20 días naturales desde la entrada en vigor del contrato”.*

Se establece un daño cuantificable a la Administración, de 6.000 euros, por el retraso que supone para el ayuntamiento el inicio de ejecución de las obras al no contar con el proyecto en el plazo propuesto por el contratista.

Se concluye en dicho informe que *“se ha producido un incumplimiento y abandono del contrato por parte del contratista en la ejecución lo que implica que incurra en causa de resolución del contrato imputable al contratista, según la tipificación del artículo 211.1.f) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público y cláusula 7 del PCAP por lo que procede la incoación del expediente tendente a la resolución del contrato administrativo referido”.*

Con fecha 26 de septiembre de 2022 se elabora informe jurídico por el letrado jefe de la Unidad de Contratación y por el Secretario General del Ayuntamiento de Aranjuez, en el que se propone Iniciar procedimiento para la resolución del contrato de referencia, por causa imputable a la contratista debido al incumplimiento de obligaciones esenciales consistentes en no entregar el proyecto básico y de ejecución en el plazo de 20 días naturales desde la entrada en vigor del contrato en los términos y condiciones fijadas en el PCAP.

Por la Junta de Gobierno Local, en sesión ordinaria celebrada el día 29 de septiembre de 2022 se acordó iniciar procedimiento para la resolución del contrato.

Iniciado el procedimiento de resolución, de conformidad con lo establecido en el artículo 109.1.b) del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (en adelante RGLCAP), se concede trámite de audiencia a la mercantil avalista de la contratista, constando notificado el 7 de octubre de 2022.

No consta que por la avalista se presentaran alegaciones.

De igual modo, se concede trámite de audiencia a la contratista, quién formula escrito de alegaciones con fecha 20 de octubre de 2022, en el que al respecto de la resolución propuesta, señala que *“causas organizativas y laborales imprevisibles y ajenas a la voluntad de ..... nos llevaron a incumplir el plazo de entrega del proyecto citado. No obstante, resueltos aquellos estaríamos en condiciones de realizar el citado proyecto básico en el plazo exigido si tuvieran a bien otorgar uno nuevo, así como tener la suficiente capacidad técnica para ejecutar el contrato a satisfacción del Excmo. Ayuntamiento al que no el debido respeto y consideración nos dirigimos”*.

Interesa la mercantil contratista que *“que se deje sin efecto el acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Excmo. Ayuntamiento de Aranjuez en el que se solicita la incoación de procedimiento de Resolución del contrato Expediente: CON 15/2022 SE AB – CONTRATACIÓN DE CONSULTURIA Y ASISTENCIA PARA LA REDACCIÓN DEL PROYECTO BÁSICO Y DE EJECUCIÓN, ESTUDIO DE SEGURIDAD Y SALUD, DIRECCIÓN DE OBRA Y COORDINACIÓN DE SEGURIDAD Y SALUD. CASA DE ATARFE y se continúe con las obligaciones dimanantes del mismo, concediéndonos nuevo plazo para la presentación del proyecto básico, todo ello por ser beneficioso para el interés público.*

*Subsidiariamente para el caso de que no se atienda nuestra petición principal, se motive y justifique la incoación de la garantía definitiva y se valoren los daños y perjuicios hipotéticamente ocasionados con el límite de esta por ser la garantía de buen cumplimiento de los trabajos a ejecutar”.*

Consta emitido con fecha 25 de octubre de 2022, informe jurídico por el letrado jefe de la Unidad de Contratación y por el secretario general del Ayuntamiento de Aranjuez, en el que se interesa desestimar las alegaciones formuladas por la contratista al entender que no desvirtúan el incumplimiento advertido.

Por la Intervención General del Ayuntamiento de Aranjuez se emite con fecha 26 de octubre de 2022, en el que se entiende acreditado el incumplimiento denunciado sin que las alegaciones de la contratista lo justifiquen *“pues, entre otras cosas, dichas causas ni tan siquiera han sido descritas por la contratista”.*

Con fecha 31 de octubre de 2022 por la concejala delegada de Contratación del Ayuntamiento de Aranjuez, se propone elevar a la Junta de Gobierno Local el acuerdo de desestimar las alegaciones interpuestas, acreditándose el incumplimiento grave y culpable de las obligaciones esenciales y/o principales del contrato y de las condiciones

de ejecución establecidas en el PPT y PCAP, así como en la oferta propuesta por el contratista; acordar la incautación de la garantía definitiva por los daños y perjuicios ocasionados al ayuntamiento y acordar el inicio de expediente para la reclamación de los daños y perjuicios ocasionados a que exceden del importe de la garantía definitiva incautada, hasta un total de 6.000 euros; dar traslado a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid con carácter previo a la formulación de la resolución definitiva a los efectos de la emisión del dictamen preceptivo tal y como preceptúa el art. 109.1 d) del RGLCAP.

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 Administración Local y Digitalización, 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 y por ello, resulta preceptivo el dictamen de esta Comisión ex artículo 191.3.a) de la LCSP/17.

**SEGUNDA.-** Del expediente tramitado, resulta indubitada la aplicación al contrato de servicios de referencia de la regulación contenida en la LCSP/17.

De esta forma, el artículo 212.1 de la LCSP/17 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”.*

En materia de procedimiento, la resolución de contratos administrativos exige atenerse a lo previsto en el artículo 190 LCSP/17, 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/17 requiere que en el correspondiente expediente se dé audiencia al contratista. Asimismo, el artículo 109.1.b) del RGLCAP, exige la audiencia al avalista o asegurador *“si se propone la incautación de la garantía”.*

En el presente expediente constan evacuados sendos trámites de audiencia al contratista y avalista, en los términos que han quedado expuestos.

Por otro lado, el apartado tercero de este artículo 191 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.

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.

En este caso, figura el informe jurídico del secretario general del ayuntamiento de fecha 25 de octubre de 2022.

Figura el informe de conformidad de la Intervención General del Ayuntamiento de Aranjuez antes mencionado, emitido con posterioridad a la fecha de otorgamiento de la audiencia, proceder este censurado por doctrina reiterada de esta Comisión Jurídica Asesora (así el Dictamen 294/19, de 11 de julio y Dictamen 155/18, de 5 de abril, entre otros) que entiende 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 o argumenten cuestiones nuevas para la resolución que generan indefensión. No obstante, lo cual, el proceder descrito no ha generado indefensión al contratista, puesto que el informe de referencia no añade hecho nuevo alguno que fundamente la resolución del contrato.

De acuerdo con la normativa expuesta resulta que la competencia para resolver los contratos corresponde al órgano de contratación. En este caso la Alcaldía-Presidencia, si bien consta en las actuaciones que la Alcaldía ha delegado esta competencia en la Junta de Gobierno Local según Decreto con número de registro 18.859 de 28 de octubre de 2019, por lo que este es actualmente el órgano competente.

Solventadas ya las dudas derivadas de la anulación del artículo 212.8 LCSP por la Sentencia del Tribunal Constitucional 86/2021, de 18 de marzo, es claro el criterio de esta Comisión Jurídica Asesora de considerar que el plazo de instrucción y resolución de los expedientes de resolución contractual, es de 3 meses desde su iniciación, por lo que, iniciado en este caso, el expediente de resolución con fecha 29 de septiembre de 2022, el mismo no habría transcurrido a la fecha de emisión del presente dictamen.

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

Ya hemos señalado que el informe técnico obrante a las actuaciones, se entiende a efectos de justificar la resolución analizada que *“se ha producido un incumplimiento y abandono del contrato por parte del contratista en la ejecución lo que implica que incurra en causa de resolución del contrato imputable al contratista, según la tipificación del artículo 211.1.f) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público y cláusula 7 del PCAP por lo que procede la incoación del expediente tendente a la resolución del contrato administrativo referido”*.

El hecho imputado consiste, como hemos visto, en no entregar el proyecto básico y de ejecución en el plazo de 20 días naturales desde la entrada en vigor del contrato, en los términos y condiciones fijadas en el PCAP.

Se ha expuesto anteriormente que, el contrato suscrito entre el Ayuntamiento de Aranjuez y la contratista, en base a lo previamente recogido por esta en su oferta de licitación, establecía que el plazo de entrega del proyecto de obra objeto de contratación sería de 20 días naturales desde el 1 de septiembre de 2022, por lo que el plazo para presentar el mismo vencería el 21 de septiembre de 2022, siendo así que como consta en el escrito de la Oficina de Atención al Ciudadano y así se

reconoce por la propia contratista en su escrito de alegaciones de 20 de octubre de 2022, no presentó dicho proyecto dentro del plazo preceptivo.

Al referirse al objeto del contrato, el PPT señala en su cláusula 1 que *“El presente Pliego tiene por objeto, definir las condiciones técnicas que han de regir el contrato de consultoría y asistencia para los siguientes trabajos profesionales, a los que podrán optar tanto Arquitectos como Ingenieros:*

- *Redacción de PROYECTO de REHABILITACIÓN INTEGRAL DE LAS CUBIERTAS DE LA CASA DE ATARFE C/ SAN ANTONIO, 41 C/V PLAZA DE SAN ANTONIO - ARANJUEZ (MADRID), este deberá incluir el correspondiente Estudio de Seguridad y Salud, así como proyecto de instalaciones si fuera necesario. Asimismo, el adjudicatario deberá costear a su cargo el levantamiento topográfico y el estudio geotécnico necesario para llevar a cabo las obras.*

- *Dirección de Obra y dirección de Ejecución de la Obra correspondiente al citado proyecto.*

- *Coordinación de Seguridad y Salud de las obras”.*

Se considera en el expediente tramitado que la no entrega en el plazo contractualmente asumido del proyecto de obra (proyecto básico más proyecto de ejecución) constituye incumplimiento grave y culpable de la obligación principal del contrato, parecer este compartido por esta Comisión Jurídica Asesora por cuanto se desprende que dentro del contrato de consultoría y asistencia objeto de las actuaciones, la redacción del proyecto de obra constituye la parte fundamental del mismo, por cuanto supone la base documental de la posterior obra de rehabilitación a licitar, con las soluciones técnicas consideradas para lograr dicha rehabilitación y su justificación, siendo así que conforme es de observar en el desglose de los precios del presupuesto del contrato, es la parte que presenta mayor valoración, y por otro lado, la posterior dirección de la obra tiene por base el proyecto de obra previamente

elaborado y porque de igual modo, conforme al PTT el proyecto debe contener ya el correspondiente estudio de seguridad y salud que posteriormente será la base de la coordinación de seguridad y salud de la obra.

La importancia de la temporánea presentación del proyecto de obra queda igualmente acreditada si atendemos al PCAP que en su cláusula 2.4 al referirse a los criterios de adjudicación contempla como segundo criterio, aparte de la oferta económica, el referido a la reducción del plazo de entrega, señalando que se le asignará la máxima puntuación a la oferta con mayor reducción de tiempo en la entrega presentada, justificándose dicho criterio en la Memoria de Necesidad señalando al respecto que *“la obtención del Proyecto de Ejecución en un plazo menor al obligatorio indicado en el Pliego de Prescripciones Técnicas supondrá un análisis más temprano sobre las futuras obras a realizar”*.

Por otro lado, atendiendo a las circunstancias que se desprende del expediente remitido, no cabe entender que estemos ante un mero retraso o descuido del contratista en la presentación temporánea del proyecto, toda vez que no consta en el expediente comunicación alguna del contratista con el Ayuntamiento de Aranjuez poniendo en su conocimiento la imposibilidad de presentar en tiempo el citado proyecto, siendo así que la primera comunicación al ayuntamiento contratante de la no presentación es con ocasión de las alegaciones formuladas dentro ya del expediente de resolución iniciado por la Administración municipal, alegaciones que se presentaron el 20 de octubre de 2022, esto es transcurrido un mes de la finalización del plazo para la presentación del proyecto, habiendo guardado silencio el contratista durante todo este plazo, desconociendo con dicho proceder las obligaciones que conforme al PTT le correspondían de haberse reunido con los técnicos municipales para garantizar el acomodo del proyecto al programa de necesidades de la obra. Cabe concluir conforme a lo señalado que ha habido una pasividad total del contratista en la ejecución del mismo.

Es en base a lo expuesto que se entiende concurrente la causa de resolución considerada por la Administración municipal.

**CUARTA.-** En cuanto a los efectos de la resolución, además de los previstos en el artículo 313 para el contrato de servicios, es de aplicación el artículo 213 LCSP/17, 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 el presente expediente, la propuesta formulada contempla la incautación de la garantía definitiva, reservando a un posterior expediente la reclamación de daños y perjuicios causados al Ayuntamiento que excedan del importe de dicha garantía definitiva.

## **CONCLUSIÓN**

Procede la resolución del contrato de servicios *“consultoría y asistencia para redacción de proyecto básico y de ejecución, estudio de*

*seguridad y salud, dirección de obra y coordinación de seguridad y salud. Casa de Atarfe*”, por incumplimiento del contrato imputable a la empresa contratista.

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 7 de diciembre de 2022

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 756/22

Sra. Alcaldesa de Aranjuez

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