

Dictamen nº: **142/25**
Consulta: **Alcaldesa de Alcorcón**
Asunto: **Contratación Pública**
Aprobación: **20.03.25**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 20 de marzo de 2025, emitido ante la consulta formulada por la alcaldesa de Alcorcón, cursada a través del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre resolución del “*Contrato de obras de ampliación peatonal del paso superior sobre la línea C-5 a la altura del p.k. 14+715 en el municipio de Alcorcón financiado por la Unión Europea, Fondos Nextgeneration, a través del mecanismo de recuperación y resiliencia (código de proyecto P6-L2-20220925-3)*” (en adelante, “*el contrato*”), suscrito con la U.T.E., PRODESUR CONSTRUCCIÓN Y PROYECTOS, S.L. y JOCON INFRAESTRUCTURAS, S.L.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 26 de febrero de 2025 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, la solicitud de dictamen preceptivo formulada por el Ayuntamiento de Alcorcón en relación a la resolución del contrato citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 115/25, 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 de la Comunidad de Madrid (en adelante, ROFCJA), aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno.

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rosario López Ródenas, deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día 20 de marzo de 2025.

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

Por Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Alorcón de 19 de marzo de 2024, se aprobó el expediente de contratación con un presupuesto total de 773.598,01 euros, IVA incluido y un plazo de ejecución de cinco meses.

En la cláusula 17 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que rige el contrato (en adelante, PCAP) se establece un plazo máximo de ejecución de cinco meses a contar desde el siguiente a aquel en que se formalice el acta de comprobación del replanteo e inicio de las obras, o el inferior que resulte de aplicar lo que proponga el licitador en su oferta de acuerdo con los criterios de adjudicación.

Tras la oportuna licitación, la Junta de Gobierno Local, en sesión extraordinaria celebrada el 28 de mayo de 2024 adjudica el contrato a la U.T.E, Prodesur Construcción y Proyectos S. L. y Jocon Infraestructuras S. L. (en adelante, la entidad contratista)

El contrato se suscribe el 25 de junio de 2024 por un importe total de 734.918,11 euros, IVA incluido (cláusula segunda) y por un

plazo de ejecución, previsto *“en el apartado 17 del PCAP, con aplicación de la reducción comprometida por el contratista en su oferta”* (clausula tercera).

Para responder de la ejecución del contrato, las dos empresas integrantes de la U.T.E constituyen garantía definitiva por un importe total de 30.386,52 euros.

El 24 de julio de 2024, el Ayuntamiento de Alcorcón y las empresas adjudicatarias firman el acta de replanteo e inicio de las obras. En el anverso del acta, se anota, manualmente y sin firma lo siguiente: *«El día 22 de julio de 2024, se entregó por registro en el Ayuntamiento de Alcorcón, un informe realizado por la U.T.E “Pasarela Peatonal de Alcorcón” con el cálculo de la estructura, en desacuerdo con los cálculos del proyecto adjudicado (...). La U.T.E está pendiente de confirmar y validar esos datos y cálculos, en el tiempo más rápido».*

El 13 de agosto de 2024, el ingeniero municipal comunica por escrito a la entidad contratista, que las obras deberían haber comenzado el 25 de julio de 2024 y finalizar el 25 de noviembre de 2024, y añade:

“Como quiera que a fecha actual la ejecución no se ha iniciado, y existe un incumplimiento según “capítulo 2. Inicio de las obras del documento nº 3 pliego de condiciones del proyecto de obras, le comunico que dicho retraso de manera injustificada podría suponer la aplicación del régimen de penalidades que establece el PCAP (ver artículo 19 y 193 de la Ley 9/2017), sin perjuicio de la posible resolución culpable contractual con incautación de garantía e indemnización por daños y perjuicios a favor de esta Administración. Por todo ello, se le insta a proceder al inicio inmediato de la ejecución del contrato a partir del día siguiente al de recepción de la presente, manteniéndose los plazos de

finalización en los términos contratados, con advertencia de que en caso contrario se iniciará la tramitación del procedimiento al que se refiere el párrafo anterior”.

El 23 de agosto de 2024, la entidad adjudicataria, en respuesta al anterior escrito, solicita una ampliación del plazo de ejecución del contrato, una vez se haya revisado el informe de respuesta redactado por la asistencia técnica al informe de supervisión estructural entregado por la UTE el 22 de julio, manifiestan que la U.T.E tiene previsto iniciar los trabajos el 2 de septiembre de 2024 por lo que solicita formalmente la ampliación del plazo, por el citado tiempo de respuesta, y por el retraso acumulado por la falta de información en el PCAP respecto a la documentación requerida por ADIF por la interacción de la obra con la vía del ferrocarril.

El 29 de agosto de 2024, la dirección facultativa informa que el retraso es injustificado por razones imputables al contratista, puesto que ha demorado el cumplimiento del plazo, en el inicio material de las obras y en la entrega del plan de trabajo establecido en el pliego, denegándose la ampliación del plazo solicitado. Precisa el informe, respecto a las *“no conformidades”* que expone el contratista en su informe de 22 de julio que, en ningún caso justifican cambios sustanciales en la estructura, tal y como les había sido comunicado verbalmente y por escrito. En cuanto a la interacción con ADIF, *“desde la primera reunión previa a la firma del contrato el pasado 5 de junio de 2024 se les informó de las gestiones necesarias y, en particular, de la necesidad de elaborar el Plan de obra y conformar los avales indicados en el PCAP como requisito imprescindible y necesario para acometer las obras en zonas de dominio público y/o protección ferroviaria”*. El informe se comunica a la UTE.

El 22 de octubre de 2024, en el informe que elabora la Asistencia Técnica, sobre el estado de las obras en octubre de 2024 se concluye

que “consumido el 72% del plazo de ejecución, el porcentaje de avance en la ejecución es nulo”.

Con idéntica fecha, la dirección de obra emite informe técnico de los incumplimientos de la U.T.E. sobre las certificaciones parciales de obra y los plazos, sobre el programa de trabajos o plan de obra, sobre el plan de ensayos, sobre el plan de gestión de residuos, sobre el diseño de las pantallas de protección para evitar caída de objetos a la vía para concluir:

“el incumplimiento injustificado de las obligaciones derivadas de los pliegos en tiempo y forma por parte del contratista, imputables a el mismo, está generando una demora injustificada respecto al cumplimiento de los plazos parciales de ejecución, que conllevará, con toda seguridad, el incumplimiento en el plazo de ejecución total. El retraso en el inicio de los trabajos, transcurridos prácticamente tres de los cuatro meses del plazo total de ejecución, aun no se ha hecho efectivo, provocando una situación que justifica la resolución del contrato, de acuerdo con lo dispuesto en el PCAP y en la LCSP”.

El 30 de octubre de 2024, la U.T.E. solicita por escrito la paralización de la obra y ampliación de plazo por 4 meses una vez firmado el acta de replanteo conjunta con ADIF.

El 26 de noviembre de 2024, la dirección de obra, en cuanto a la solicitud de suspensión de la obra informa que la no suscripción del acta con ADIF se debe solo a razones imputables al contratista puesto que ADIF supeditó su firma a la entrega del programa de trabajos y documento con la justificación de los elementos de protección que eviten la caída de objetos a la vía, que deben ser redactados y presentados por el contratista a la dirección de obra y en todo caso, la no suscripción del acta para trabajar en el dominio público ferroviario no le impedía al contratista el inicio de la ejecución de los trabajos

incluidos en el proyecto que no afectan al dominio público ferroviario. En cuanto a la solicitud de ampliación del plazo: *“esta dirección de obra no justifica la ampliación del plazo solicitado, y atribuye las razones del retraso en el inicio de obra a un abandono de sus obligaciones contractuales, tal y como se notificó el pasado 13 de agosto de 2024 por el incumplimiento manifiesto del inicio de las obras según los pliegos que rigen el contrato”*.

El 12 de diciembre de 2024, el Servicio de Contratación propone al órgano competente iniciar un expediente para la resolución del contrato.

TERCERO.- Por lo que respecta al procedimiento de resolución del contrato:

Mediante Decreto municipal, de 13 de diciembre de 2024, del concejal de Agenda Urbana, Planificación, Desarrollo y Mantenimiento, se acuerda:

“PRIMERO.- Iniciar expediente para la resolución del contrato celebrado con la empresa UTE JOCON INFRAESTRUCTURAS S.L. Y PRODESUR CONSTRUCCIÓN Y PROYECTOS S.L, correspondiente a las OBRAS DE AMPLIACION PEATONAL DEL PASO SUPERIOR SOBRE LA LINEA C-5 A LA ALTURA DEL P.K. 14+715 EN EL MUNICIPIO DE ALCORCON FINANCIADO POR LA UNIÓN EUROPEA, FONDOS NEXTGENERATION, A TRAVÉS DEL MECANISMO DE RECUPERACION Y RESILIENCIA (código de proyecto P6-L2-20210925-3), por incumplimiento de la obligación principal del contrato imputable al contratista de conformidad con lo establecido en el apartado 1. f) del art. 211 de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, teniendo en cuenta la inactividad de éste en el inicio de la ejecución de los trabajos y no procediendo la ampliación del plazo ni modificación del contrato, conforme a la documentación que consta en el expediente administrativo y los informes emitidos al

respecto por la Dirección Facultativa de obras y su Asistencia Técnica.

En aplicación del apartado 3 del artículo 213 de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, los efectos previstos de la resolución contractual, condicionados a las actuaciones practicadas en la instrucción del expediente, serán la incautación de la garantía definitiva depositada por el contratista, sin perjuicio de la indemnización que se determine a favor del ayuntamiento por los daños y perjuicios causados, en la cantidad que exceda del importe de la garantía definitiva y previa tramitación del correspondiente expediente contradictorio.

SEGUNDO.- Trasladar en trámite de audiencia, durante un plazo de 10 días hábiles, la presente resolución a UTE y a las entidades aseguradoras de cada una de las empresas que conforman la UTE, para que puedan examinar el expediente instruido al efecto por el Servicio de Contratación y Patrimonio del Ayuntamiento de Alorcón y formulen cuantas alegaciones consideren necesarias, presentando los documentos y justificantes oportunos en defensa de su postura”.

El decreto se comunica a la UTE y a las entidades aseguradoras. Se otorga trámite de audiencia al avalista y a la entidad contratista.

El 15 de enero de 2025, la UTE presenta escrito de alegaciones indicando que no se les ha adjuntado los informes sobre la no procedencia de la ampliación del plazo, ni la modificación del contrato, por lo que solicitan la suspensión del plazo de audiencia concedido y una vez que tengan acceso al expediente se acuerde un nuevo plazo de 10 días. También se oponen a la resolución del contrato y alegan, que el Ayuntamiento de Alorcón se ha saltado el procedimiento porque no ha solicitado informe a la Abogacía General de la Comunidad de

Madrid, que siendo imprescindible iniciar los trabajos en terrenos de ADIF no se podía comenzar las obras porque no existe acta de replanteo conjunta firmada con ADIF, que el proyecto es inviable *“derivado de un error grosero en el cálculo de la plasticidad de los micropilotes diseñados, cuya magnitud supone un grave peligro para la ejecución de la obra y la durabilidad de la nueva estructura”*, y es necesario la adopción de micropilotes de mayor sección y alega también que *“las vigas deben de tener unos elementos embutidos en las mismas para realizar correctamente el izado de las mismas, los cuales afectan al diseño de la viga y su construcción y dichos elementos no aparecen en los planos constructivos del proyecto que se nos ha aportado ni en cuanto a cálculo ni en su posición”*. Tras oponerse a la resolución del contrato solicita que se acuerde la suspensión del plazo para alegaciones hasta que se dé acceso al expediente, subsidiariamente se acuerde no haber lugar a la resolución del contrato, resolviendo que el contrato se encuentra suspendido hasta la firma del acta de replanteo conjunto con ADIF y subsidiariamente, se acuerde la resolución del contrato, sino es posible su modificación, por imposibilidad de ejecutar el contrato, por inviabilidad del proyecto, sin culpa del contratista.

No figura en el expediente la formulación de alegaciones por las entidades avalistas.

El 28 de enero de 2025, se emitió informe técnico en relación a las alegaciones formuladas. Recoge el informe que la ejecución de las obras es viable conforme al proyecto, pliegos e informes técnicos emitidos, no procediendo la modificación del proyecto, que nada impide al contratista el inicio de la ejecución de las obras *“que no afectan al dominio público ferroviario”*, que la no suscripción del acta de replanteo conjunta con ADIF *“se debe únicamente a razones imputables al contratista, al no aportar la documentación correcta necesaria para proceder a tal suscripción”*, que la no ejecución de los trabajos ha

causado graves perjuicios al ayuntamiento con la posible pérdida de subvención del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y que la suspensión y ampliación del plazo de ejecución solicitada, cuando habían transcurrido más de 3 de los 4 meses de ejecución no está justificada habiéndose resuelto todas las dudas técnicas planteadas por el contratista.

El 5 de febrero de 2025, la Asesoría Jurídica municipal emite informe favorable a la resolución del contrato por causa imputable al contratista y concurrir la causa prevista en el artículo 211.1.f) de la Ley 9/2017, 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.

El 13 de febrero de 2025, la Intervención, una vez analizada la documentación, devuelve el expediente para que se someta a fiscalización una vez sea emitido dictamen por la Comisión Jurídica Asesora y se redacte propuesta de resolución.

Finalmente, el concejal de Agenda Urbana, Planificación, Desarrollo y Mantenimiento, mediante Decreto 2025/1053, de 14 de febrero, aprueba la siguiente propuesta de resolución, para su dictamen por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid:

“PRIMERO: Resolver el contrato celebrado con la empresa UTE JOCON INFRAESTRUCTURAS S.L y PRODESUR CONSTRUCCIÓN Y PROYECTOS S.L. correspondiente a las OBRAS DE AMPLIACION PEATONAL DEL PASO SUPERIOR SOBRE LINEA C-5 A LA ALTURA DEL P.K. 14+715, FINANCIADO POR LA UNION EUROPEA, FONDOS NEXTGENERATION, A TRAVÉS DEL MECANISMO DE RECUPERACION Y RESILIENCIA (código proyecto p6-L2-20210925-

3) por causa imputable al contratista al incurrir en lo previsto en el artículo 211.1.f) de la Ley de Contratos del Sector Público, al no llevar a cabo la obligación principal del contrato, no ejecutando las obras objeto del mismo.

En aplicación del apartado 3 del artículo 213 de la misma Ley, la resolución del contrato conllevará la incautación de la garantía definitiva depositada por el contratista, sin perjuicio de la indemnización que se determine a favor del ayuntamiento por los daños y perjuicios causados, en la cantidad que exceda del importe de la garantía definitiva y previa tramitación del correspondiente expediente contradictorio que se instruirá una vez se disponga de resolución firme del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, revocando la ayuda otorgada a este ayuntamiento, mediante su Orden de 22 de mayo de 2022, en lo que respecta a estas obras, al encontrarse financiadas por la Unión Europea, Fondos NextGenerationEU, a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia) conforme a lo establecido en la Orden TMA/892/2021 (Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana), disponiendo del código de proyecto P6-L2-20210925-3 y correspondiente con uno de los proyectos de actuación presentados por este ayuntamiento al amparo de dicha Orden según acuerdo de Junta de Gobierno Local nº 2/366 de 28/09/2021, al no ejecutar las obras que la ayuda otorgaba financiaba (sic).

SEGUNDO.- Elevar la anterior propuesta de resolución por incumplimiento contractual a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, para su dictamen.

TERCERO.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, suspender la tramitación

del expediente por el tiempo que medie entre la solicitud de petición de dictamen y la recepción del mismo por este Ayuntamiento.

CUARTO.- Notificar la presente propuesta a los interesados (contratista y avalista)”.

La anterior resolución se comunica a los interesados, pero no consta en el expediente examinado el acuse de recibo de la comunicación.

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”).

El contratista ha formulado su oposición de forma expresa y por ello, resulta preceptivo el dictamen de esta Comisión ex artículo 191.3 de la LCSP/17.

SEGUNDA.- El contrato cuya resolución se pretende se adjudicó por acuerdo de la Junta de Gobierno Local el 28 de mayo de 2024 y se formalizó el 25 de junio de 2024, por lo que resulta de aplicación 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), tanto en el aspecto sustantivo como en el procedimental.

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”*. 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/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. 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.

De acuerdo con la normativa expuesta resulta que la competencia para resolver los contratos corresponde al órgano de contratación. En este caso el contrato fue adjudicado por la Junta de Gobierno Local, por lo que la Junta de Gobierno Local es también el órgano competente para la resolución.

En materia de procedimiento en nuestro caso, se ha dado audiencia a la UTE contratista, que formuló alegaciones oponiéndose a la resolución contractual planteada por la Administración. Del expediente examinado también resulta que se ha dado audiencia a las compañías aseguradoras avalistas de las dos empresas integrantes de la UTE, que, como hemos visto, no han formulado alegaciones.

Figura en el procedimiento un informe de la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento de Alcorcón emitido tras el trámite de audiencia lo que respeta la previsión del artículo 82.1 de la LPAC (*“la audiencia a los interesados será anterior a la solicitud del informe del órgano competente para el asesoramiento jurídico o a la solicitud del Dictamen del Consejo de Estado y órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, en el caso que éstos formaran parte del procedimiento”*), y un informe de la Intervención Municipal, que si bien ha sido emitido tras el trámite de audiencia, no recoge nuevos elementos cuyo desconocimiento pueda causar indefensión a los interesados.

Resta por analizar la cuestión relativa al plazo para resolver el procedimiento, cuyo incumplimiento determina la caducidad conforme a lo establecido en el artículo 212.8 de la LCSP/17. El criterio mantenido por esta Comisión 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/17 y ha afectado señaladamente a esta cuestión.

Como es sabido, la citada Sentencia 68/2021, al analizar la impugnación del artículo 212.8, considera (FJ 5º) 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.

Por ello, esta Comisión Jurídica Asesora ha venido considerando aplicable el plazo de tres meses previsto en el artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de

las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC). No obstante lo anterior, 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, ha establecido un plazo específico para el procedimiento de resolución contractual, pues 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)”*.

Dicha previsión resulta de aplicación a los procedimientos iniciados tras su entrada en vigor, por lo que al presente procedimiento le resulta de aplicación el plazo de ocho meses. En nuestro caso, el inicio del mismo tuvo lugar el 13 de diciembre de 2024 y se ha hecho uso de la facultad de suspender el procedimiento establecida en el artículo 22.1.d) de la LPAC, el 14 de febrero de 2025, para solicitar el dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora, y aunque no consta en el expediente examinado el acuse de recibo de la comunicación de dicho acuerdo de suspensión a los interesados, requisito necesario para que la suspensión surta efecto, el procedimiento no ha caducado a la fecha de emisión del presente dictamen.

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

Tal y como viene señalando esta Comisión Jurídica Asesora, la resolución de los contratos es una de las prerrogativas de las que dispone la Administración en la fase de ejecución de los contratos administrativos ligada a la obligación de velar por la satisfacción del interés público, que motivó la celebración del contrato.

En coherencia con tal misión, al igual que recoge el artículo 1124 del Código Civil respecto de las obligaciones sinalagmáticas, la Administración puede optar por exigir el cumplimiento del contrato (por ejemplo, mediante la imposición de penalidades) o bien proceder a su resolución. Deberá optar por esta posibilidad tan sólo en casos de incumplimientos graves, como ya declaró el Tribunal Supremo en las sentencias de 16 de mayo de 1997 (recurso 12.105/1991) y 29 de mayo de 2000 (recurso 5639/1994). En definitiva, la decisión corresponde a la Administración y con ella habrá de buscar que el incumplimiento contractual origine el menor daño posible al interés público –Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 25 de septiembre de 2003 (recurso 1892/1995)-.

Para la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de marzo de 2017 (recurso 1053/2016), la resolución requiere un incumplimiento grave, básico, en cuanto al no ejecutarse la conducta en qué consistía la prestación que conformaba el objeto contractual, quedaría frustrada su finalidad objetiva, sin que baste para justificarla el incumplimiento de simples obligaciones accesorias o complementarias. La sentencia concluye que, por tanto, la concurrencia de varios incumplimientos durante un extenso periodo de tiempo, pero que no afectan a la esencia de lo pactado, no permite la resolución, sino que aconseja la adopción de medidas menos gravosas.

En su Sentencia de 8 de marzo de 2018 (recurso 921/2015) el 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”.

En nuestro caso, la propuesta de resolución considera que procede la resolución del contrato toda vez que la contratista ha incurrido en la causa de resolución prevista en el artículo 211.1.f) que recoge “el incumplimiento de la obligación principal del contrato”.

Tal y como ha sido indicado en antecedentes, el ayuntamiento alega el incumplimiento culpable del contratista de la obligación principal del contrato consistente en la ejecución de las obras de ampliación peatonal del paso superior sobre la Línea C-5 a la altura del P.K. 14+715, en Alcorcón, conforme a las condiciones técnicas reflejadas en el proyecto de construcción.

Según resulta del expediente, el plazo de ejecución se establece en el PCAP, como máximo, en cinco meses. El contrato se formalizó el 25 de junio de 2024 y el acta de comprobación de replanteo e inicio de la obra se suscribe el 24 de julio de 2024, acta en la que el constructor declara estar en condiciones de iniciar los trabajos, por lo que las obras deberían haber concluido el 24 de noviembre de 2024, por el compromiso de la U.T.E de reducción del plazo en la oferta de un mes sobre el previsto en los pliegos, y si bien es cierto que en el anverso del acta la empresa contratista aduce que está pendiente de que el ayuntamiento confirme y valide un informe entregado por registro el 22 de julio de 2024 referido al cálculo de la estructura, los servicios técnicos municipales y la dirección facultativa han emitido diversos informes a lo largo del procedimiento poniendo de manifiesto la corrección del proyecto.

Se constata también en el expediente que, ya en agosto de 2024, como quiera que la ejecución del contrato no se había iniciado, la U.T.E fue requerida por escrito para que procediera al inicio inmediato de la ejecución del contrato, y es la propia contratista la que en la solicitud de ampliación del plazo comunica al ayuntamiento que tiene previsto el inicio de los trabajos el 2 de septiembre de 2024, sin embargo, según los informes técnicos obrantes en el expediente, los trabajos de ejecución del contrato no se han iniciado, lo que ha devenido en el incumplimiento de la obligación principal que no es otra que la ejecución de las obras según el proyecto y los términos recogidos en los pliegos.

Por su parte, la U.T.E alega no haber recibido respuesta a la solicitud de prórroga desde que se proceda a la suscripción del acta a firmar con ADIF, necesaria, según la contratista, para trabajar en dominio público ferroviario, sin embargo, consta en el expediente un informe de la dirección facultativa que además de denegar la suspensión y ampliación del plazo de ejecución solicitada, indica que

las razones que impiden la suscripción del acta a firmar con ADIF para trabajar en el dominio público ferroviario son exclusivamente imputables al contratista, y que nada le ha impedido el inicio de la ejecución de los trabajos incluidos en el proyecto que no afectan al dominio público ferroviario. Por su parte, el informe técnico de 28 de enero de 2025 recoge que *“la suscripción del acta de replanteo conjunta con personal autorizado de ADIF se debe únicamente a razones imputables al contratista, al no aportar la documentación correcta necesaria para proceder a tal suscripción”*.

Por otro lado, se alega también la inviabilidad del proyecto en los cálculos de estructura y cimentación, sin embargo, en los diversos informes emitidos, se constata que las dudas técnicas han sido contestadas por la dirección facultativa y la asistencia técnica y en el informe técnico de la dirección de obra de 28 de enero de 2025 se asegura que la ejecución de las obras es viable conforme a las condiciones del proyecto y los pliegos, no procediendo la modificación del proyecto.

De lo expuesto, resulta que la U.T.E venía obligada a ejecutar unas obras cuya ejecución no ha comenzado por causa imputable a la U.T.E contratista, lo que faculta a la Administración para proceder a la resolución contractual, por la causa que propone el Ayuntamiento de Alorcón, prevista en el artículo 211.1.f) de la LCSP/17.

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 el presente expediente, se contempla la incautación de la garantía definitiva constituida, ello sin perjuicio de la determinación, en su caso, en procedimiento contradictorio aparte, de los daños y perjuicios adicionales que se hayan podido derivar del incumplimiento del contrato que excedan del importe de la garantía incautada.

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

CONCLUSIÓN

Procede la resolución del contrato por la cusa prevista en el artículo 211.1.f) de la LCSP/17, con los efectos previstos en la consideración de derecho cuarta 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 20 de marzo de 2025

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 142/25

Sra. Alcaldesa de Alcorcón

Pza. Reyes de España, 1 - 28921 Alcorcón