

Dictamen nº: **242/25**
Consulta: **Alcalde de Las Rozas de Madrid**
Asunto: **Contratación Pública**
Aprobación: **08.05.25**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 8 de mayo de 2025, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Las Rozas de Madrid, 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 denominado “*Obras de mejora de confort térmico de la calle Real*”, suscrito con PROFORMA EJECUCIÓN DE OBRAS Y RESTAURACIONES, S.L.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 14 de abril de 2025, tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen preceptivo procedente del Ayuntamiento de Las Rozas de Madrid.

A dicho expediente se le asignó el número 199/25, 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, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal, Dña. Rocío Guerrero Ankersmit, 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 8 de mayo de 2025.

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

Por Acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno Local el día 23 de febrero de 2024 se aprobó el expediente de contratación mediante procedimiento abierto simplificado y varios criterios de adjudicación, no sujeto a regulación armonizada.

Según el apartado II del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), el objeto del contrato se concreta en la ejecución de las obras de las actuaciones de mejora del confort térmico de la calle Real, de Las Rozas de Madrid, creando mayor superficie de sombra mediante la plantación de arbolado de gran porte y la instalación de pérgolas vegetadas, y dotando al espacio de nuevas zonas estanciales, suponiendo al mismo tiempo una mejora ambiental estética de todo el entorno, con un precio base de licitación de 249.996,70 euros (IVA incluido).

El apartado XI del PCAP establece un plazo máximo de ejecución de las obras de tres meses de duración a contar desde la firma del acta de comprobación del replanteo: *“Los plazos parciales se determinarán en el programa de trabajo que deberá presentar el adjudicatario en el plazo de quince días, salvo causa justificada, a contar desde la fecha de formalización del contrato para iniciar las obras, en los términos previstos en el artículo 144 del RGLCAP”.*

De conformidad con la cláusula XXVIII del PCAP, *“el contratista está obligado al cumplimiento de la normativa vigente en materia laboral, de*

seguridad social, de integración social de minusválidos y de prevención de riesgos laborales, conforme a lo dispuesto en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, sobre Prevención de Riesgos Laborales y en el Reglamento de los Servicios de Prevención, aprobado por Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, así como de las que se promulguen durante la ejecución del contrato”.

La cláusula XXX prevé que “se deberá designar un Coordinador de Seguridad y Salud que deberá informar el Plan de seguridad y salud presentado por el adjudicatario. El plan de seguridad y salud deberá ser aprobado por el Ayuntamiento antes el inicio de la obra, mediante resolución del Concejal-Delegado que tenga atribuidas las competencias en materia de ejecución de obras municipales, una vez informado favorablemente por el coordinador de Seguridad y Salud”.

Además, la cláusula XXXI del PCAP establece que el ayuntamiento designará un Director de la obra responsable de la comprobación, coordinación, vigilancia e inspección de la correcta realización de la obra objeto del contrato y “un Coordinador de Seguridad y Salud, no pudiendo dar comienzo a las mismas hasta tanto no haya sido informado favorablemente y aprobado el Plan de Seguridad y Salud, y cursado aviso previo de inicio de las obras ante la autoridad laboral competente. (...)”.

La adjudicación del contrato, tras la fiscalización por la Intervención delegada en fecha 22 de mayo de 2024, se acordó por la Junta de Gobierno Local el día 24 de mayo a favor de la empresa citada en el encabezamiento del dictamen.

La garantía, por importe de 7.995,45 euros, se constituyó mediante aval bancaria emitido por la entidad Caixabank, S.A.

El contrato se suscribió con la adjudicataria el 10 de julio de 2024, comprometiéndose a la ejecución de las obras, por importe de 159.989

euros (IVA excluido) y un plazo de ejecución de tres meses que comenzarían desde la firma del acta de comprobación del replanteo. Los plazos parciales se determinarían en el programa de trabajo que la empresa contratista debería presentar en un plazo de quince días desde la formalización del contrato.

Con fecha 11 de julio de 2024, se remite correo electrónico al jefe de obra de la empresa contratista y al resto de intervinientes en las obras: Dirección Facultativa y Coordinador de Seguridad y Salud, en los que se informa de que, firmado el preceptivo contrato, el adjudicatario debe presentar para su aprobación el Plan de seguridad y salud, programa de trabajos, plan de ensayos y plan de gestión de residuos, dentro de los plazos estipulados en el contrato y el pliego de cláusulas administrativas.

El día 30 de julio de 2024, el jefe de obra remite Plan de seguridad y salud para su aprobación el cual es revisado ese mismo día por el coordinador en materia de seguridad y en fase de ejecución de las obras, y requerido para su subsanación.

Con fecha 7 de agosto de 2024, el jefe de obra remite una primera del Plan de seguridad y salud, el cual es nuevamente requerido, con esa misma fecha, para su subsanación. Del resto de documentación solicitada el día 11 de julio y que era necesaria para el inicio de las obras, no se recibe ningún documento por parte del contratista.

A la vista de que el 9 de agosto no se encuentra aprobado el Plan de seguridad y salud de las obras y por tanto tampoco es posible la apertura del centro de trabajo, el director facultativo de las obras, no autoriza el inicio y se procede a la firma del acta de replanteo negativa.

El 11 de agosto de 2024, el jefe de obra sube a la plataforma para la gestión de documentación de la obra la segunda versión del Plan de seguridad y salud, pero no avisa de ello ni a la propiedad, ni a la dirección facultativa ni al coordinador de seguridad y salud.

Con fecha 27 de agosto de 2024, el técnico adjunto a la Dirección de Servicios de la Ciudad solicita información al coordinador de seguridad y salud sobre el estado del Plan de seguridad y Salud. Este contesta que no ha recibido nada ni tiene noticias; que se encuentra en esa semana fuera de España pero que *“si me lo hacéis llegar, podría ponerme con ello”*.

Al día siguiente, 28 de agosto, el técnico adjunto a la Dirección de Servicios de la Ciudad remite la última versión del Plan de seguridad y salud.

El día 2 de septiembre de 2024, el jefe de obra sube a la plataforma informática el plan de control de calidad, el plan de gestión de residuos, el cual es requerido para su subsanación y el plan de obra.

Ese mismo día, el coordinador de seguridad y salud procede, tras revisar nuevamente el Plan de seguridad y salud a requerir a la empresa contratista, a las 9:32 horas, la subsanación de este, para poder ser informado favorablemente. Requerimiento de subsanación se reitera nuevamente ese mismo día, a las 13:42 minutos, mediante correo electrónico que dice: *“necesito urgentemente que corrijáis esto. Si tenéis cualquier duda, llamadme”*.

Con fecha 9 de septiembre de 2024, el técnico adjunto a la Dirección de Servicios de la Ciudad emite un informe técnico municipal que señala:

«A la fecha del presente informe el contratista sigue sin presentar un plan de seguridad y salud adecuado y por tanto es inviable el informe favorable del mismo, la apertura del centro de trabajo y consecuentemente autorizar el inicio de las obras con la firma del acta de replanteo.

Por todo ello se informa que, ha transcurrido un mes desde el plazo máximo fijado en el contrato de obras para el comienzo de los trabajos, que los mismos no han podido iniciarse por causas imputables al contratista, el cual no ha justificado las causas que le han impedido presentar la documentación previa al inicio de los trabajos en tiempo y forma.

Dado que el contrato de obras establece en su cláusula octava: “Son causas de resolución del contrato de obras, además de las generales de la Ley, las siguientes:

a) La demora injustificada en la comprobación del replanteo.

b)”

Se remite el presente informe al órgano de contratación para su conocimiento y a los efectos oportunos».

El 9 de septiembre de 2024, el director general de Infraestructuras y Mantenimiento de la Ciudad, acuerda iniciar el trámite oportuno para la resolución del contrato de obras por la demora injustificada del acta replanteo por causas imputables al contratista.

Con fecha 12 de septiembre de 2024, emite informe jurídico la jefa de Contratación, favorable al inicio de un procedimiento de resolución del contrato.

TERCERO.- El 20 de septiembre de 2024, la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Las Rozas de Madrid, acuerda iniciar el procedimiento de resolución del contrato de obras por la demora injustificada del acta replanteo por causas imputables al contratista, con incautación de la garantía constituida e indemnización de los daños y perjuicios causados al ayuntamiento, dando audiencia a la empresa contratista y a la entidad avalista y notificándose dicho acuerdo a estas

últimas, así como a la dirección facultativa y al técnico municipal encargado del contrato.

Con fecha 7 de octubre de 2024, la empresa contratista presenta escrito de alegaciones en la que se opone a la resolución del contrato al considerar que no concurre la causa de resolución invocada porque el acta de comprobación de replanteo se firmó el día 9 de agosto de 2024, si bien con resultado negativo y que fue la dirección facultativa la que acordó que las obras no podían iniciarse por no estar aprobado el Plan de seguridad y salud (PSS), y abierto el centro de trabajo, es decir, el inicio de las obras quedaba sujeto a esa única condición, y no a que tuviese que efectuarse una segunda comprobación de replanteo.

Según alega la empresa contratista:

“Ni en el PCAP ni en el PPT, quedó estipulado que la comprobación de replanteo no pudiese llevarse a efecto sin haber presentado el PPS, menos aún por no presentar el programa de trabajo, el plan de calidad y el de residuos. Y así lo debió entender esta Corporación porque el contratista fue citado para llevar a cabo dicho acto.

Es más, ni siquiera estaba estipulado en el PCAP ni el Contrato como tampoco en el PPT, que fuese causa de resolución no presentar dichos documentos antes de la comprobación de replanteo ni tampoco que pudiese imponerse penalizaciones al contratista por este motivo.

En consecuencia, no concurre la causa de resolución del contrato invocada por el Ayuntamiento de las Rozas, pues no se ha producido demora injustificada en la comprobación de replanteo que fuese imputable a la contratista, por cuanto el 9 de agosto de 2024 se llevó a efecto esta”.

El escrito se acompaña con los correos electrónicos intercambiados por la empresa con la dirección facultativa de la obra y solicita que, en caso de que se considerase que concurre la causa de resolución del contrato, se sustituya el aval entregado en su día, por su equivalente en metálico, con los efectos previstos en el apartado 2º de la resolución de 20 de septiembre de 2024.

El día 14 de octubre de 2024, el técnico adjunto a la Dirección de Servicios a la Ciudad emite informe en el que concluye que *“las obras no han podido iniciarse por causas imputables al contratista al no haberse podido firmar el acta de comprobación del replanteo al no haber sido posible la aprobación del plan de seguridad y salud de las obras y del programada de trabajos, puesto que este no los ha presentado en fecha y forma”*.

El día 23 de octubre de 2024, emite informe el director general de la Asesoría Jurídica del ayuntamiento.

Con fecha 25 de octubre de 2024, la Junta de Gobierno Local acuerda desestimar las alegaciones de la empresa contratista; proponer la resolución del contrato, con incautación de la garantía depositada; autorizar que dicha garantía pudiera cancelarse en caso de que la mercantil constituyera garantía sustitutoria mediante el ingreso del citado importe en efectivo; obligación de indemnizar al ayuntamiento los daños y perjuicios en la cantidad que exceda del importe de la garantía definitiva, previa tramitación del oportuno expediente y solicitar dictamen a la Comisión Jurídica Asesora, con suspensión del plazo máximo del procedimiento para resolver el contrato, lo que se notifica a la empresa contratista y a la entidad avalista.

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 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).

SEGUNDA.- El contrato cuya resolución se pretende se adjudicó el día 24 de mayo de 2024, por lo que resulta de aplicación la 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. En el caso del Ayuntamiento de Las Rozas de Madrid, como municipio de gran

población, el informe del servicio jurídico a que se refiere el artículo 191.2 de la LCSP/17, es el de su Asesoría Jurídica.

De acuerdo con la normativa expuesta resulta que la competencia para resolver los contratos corresponde al órgano de contratación. En este caso el órgano competente es la Junta de Gobierno Local.

En materia de procedimiento en nuestro caso, se ha dado audiencia a la empresa contratista que formuló alegaciones oponiéndose a la resolución contractual planteada por la Administración. Del expediente examinado resulta que la garantía definitiva se constituyó mediante aval bancario, por lo que se ha dado también audiencia a la entidad avalista, que no ha efectuado alegaciones.

Se observa que, con posterioridad al trámite de audiencia, se ha incorporado al procedimiento un informe del técnico adjunto a la Dirección de Servicios a la Ciudad, favorable a la resolución del contrato y el informe de 23 de octubre de 2025 de la Asesoría Jurídica, también favorable a la resolución por la causa propuesta por la Administración. Es doctrina reiterada de este órgano consultivo (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, de acuerdo con el artículo 82.1 de la LPAC que prevé que *“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 u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, en el caso que éstos formaran parte del procedimiento”*.

Por tanto, la incorporación del informe de la Asesoría Jurídica con posterioridad al trámite de audiencia está amparada en el artículo 82.1 de la LPAC. Sin embargo, no ocurre lo mismo con el informe del técnico

adjunto a la Dirección de Servicios a la Ciudad. Ahora bien, se observa que el citado informe se ratifica en la concurrencia de la causa de resolución invocada, sin introducir hechos o cuestiones nuevas que puedan generar indefensión, por lo que no procede la retroacción del procedimiento.

No consta en el expediente remitido la emisión de informe por la Intervención Municipal, que es exigible conforme a lo establecido en el artículo 114.3 del TRRL. Al respecto reiterar lo que hemos señalado en nuestro dictamen 758/22, de 15 de diciembre o en el dictamen 19/24, de 18 de enero, entre otros, en los que indicamos que *“contando el órgano competente con suficientes elementos de juicio, jurídicos y técnicos, respecto de la decisión a adoptar, la omisión del trámite constituye una mera irregularidad no invalidante, determinante de anulabilidad (artículo 48.2 LPAC)”*, lo que es trasladable al caso que nos ocupa, sin perjuicio, de recordar al órgano competente, la necesidad de que el informe de la Intervención municipal –que en este caso es el que falta en el expediente de resolución contractual- se incorpore al procedimiento y se otorgue nueva audiencia a los interesados, en la circunstancia poco probable de que recogiera nuevos elementos cuyo desconocimiento pudiera causarles indefensión.

Finalmente, figura en el procedimiento una propuesta de resolución en la forma en que viene siendo exigida por esta Comisión Jurídica Asesora, al 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.

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 resultó 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 declaró la inconstitucionalidad de algunos preceptos de la LCSP/17 y ha afectado señaladamente a esta cuestión. En concreto, el artículo 212.8, fue impugnado al considerar que vulneraba la doctrina constitucional sobre la legislación básica, puesto que contendría una regulación de detalle o de procedimiento, que cercenaría la posibilidad de desarrollo legislativo por la Comunidad Autónoma de Aragón.

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

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 este caso, el procedimiento de resolución contractual se inició el 20 de octubre de 2024, por lo que, a la fecha de emisión del presente dictamen, no habría transcurrido el citado plazo de ocho meses, previsto por la normativa de la Comunidad de Madrid, tras la modificación operada por la Ley 11/2022, anteriormente citada. Además, resulta del expediente que el procedimiento se ha suspendido para la solicitud de dictamen a esta Comisión Jurídica Asesora, constando en el expediente examinado el acuse de recibo de la comunicación de dicho acuerdo de suspensión a la empresa contratista y a la entidad avalista, requisito necesario para que la suspensión surta efecto, y que deberá tenerse en cuenta a la hora de computar el plazo que resta para poner fin al procedimiento.

TERCERA.- Conceptualmente, 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”.

Expuestas las consideraciones generales sobre la resolución contractual, procede estudiar si concurre o no causa de resolución del presente contrato.

El órgano proponente alega el incumplimiento culpable del contratista, por la demora injustificada en la comprobación del replanteo, causa de resolución específica del contrato de obras, prevista en el artículo 245.a) de la LCSP/17, así como en la cláusula octava del contrato.

En el presente caso, queda constancia en el expediente que el día 9 de agosto de 2024, reunidos para la firma del acta de comprobación del replanteo, se hizo constar la imposibilidad de iniciar las obras por no haber sido aprobado el Plan de Seguridad y Salud correspondientes, ni encontrarse realizada la apertura del centro de trabajo. Por esta razón se emplazaban las partes a *“la firma de una nueva acta de replanteo con fecha límite correspondiente a 1 semana natural (16 de agosto)”*.

Sobre la obligatoriedad del Plan de Seguridad y Salud, según lo indicado en la cláusula XXX del PCAP, *“el plan de seguridad y salud deberá ser aprobado por el Ayuntamiento antes del inicio de la obra”* y en la XXXI se abunda en ello señalando que *“el Ayuntamiento designará un Director de la obra responsable de la comprobación, coordinación, vigilancia e inspección de la correcta realización de la obra objeto del contrato y un Coordinador de Seguridad y Salud, no pudiendo dar comienzo a las mismas hasta tanto no haya sido informado*

favorablemente y aprobado el Plan de Seguridad y Salud, y cursado aviso previo de inicio de las obras ante la autoridad laboral competente”.

También el apartado 15 del Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT) impone la obligación de la aprobación del Plan de seguridad y salud antes de la firma del acta de replanteo.

Asimismo, es preciso tener en cuenta el artículo 7.2 del Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y de salud en las obras de construcción, que prevé que *“el plan de seguridad y salud deberá ser aprobado, antes del inicio de la obra, por el coordinador en materia de seguridad y de salud durante la ejecución de la obra”.*

Por lo que se refiere a la apertura del centro de trabajo, el artículo 19.1 se obliga a que *“la comunicación de apertura del centro de trabajo a la autoridad laboral competente deberá ser previa al comienzo de los trabajos y se presentará únicamente por los empresarios que tengan la consideración de contratistas de acuerdo con lo dispuesto en este real decreto”,* y añade que, *“La comunicación de apertura incluirá el plan de seguridad y salud al que se refiere el artículo 7 del presente real decreto”.*

En el presente caso, tras el requerimiento de subsanación del Plan de Seguridad y Salud efectuado el día 9 de agosto de 2024, la nueva documentación aportada no fue aprobada por el coordinador de seguridad y salud que, con fecha 2 de septiembre formuló observaciones al plan y solicitó la subsanación de diversas observaciones, muchas de las cuáles se incluía en el requerimiento de subsanación efectuado el día 30 de julio de 2024.

Por tanto, la falta de subsanación del Plan de seguridad y salud en la forma indicada por el coordinador de seguridad y salud, impide la aprobación del mismo y, en consecuencia, la firma del acta de

comprobación de replanteo para la que había sido citada la empresa contratista, que señalaba como fecha límite el día 16 de agosto de 2024.

CUARTA.- En cuanto a los efectos de la resolución, es de aplicación el artículo 213.3 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 580/20, de 22 de diciembre y el dictamen 348/24, de 13 de junio, entre otros muchos, 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 causa prevista en el artículo 245.a) 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 8 de mayo de 2025

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 242/25

Sr. Alcalde de Las Rozas de Madrid

Pza. Mayor, 1 – 28231 Las Rozas de Madrid