

Dictamen n.º: **42/25**
Consulta: **Consejero de Vivienda, Transportes e
Infraestructuras**
Asunto: **Contratación Pública**
Aprobación: **23.01.25**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 23 de enero de 2025, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, 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 finalización de la remodelación del enlace de la Carretera M-607 con la carretera M-616 (Madrid)”, A/OBR-001493/2021, suscrito con la empresa INFRAESTRUCTURAS CONELSAN, S.A.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 3 de enero de 2025 tuvo entrada en este órgano consultivo una solicitud de dictamen, relativa al expediente sobre la resolución del contrato de obras denominado “Obras de finalización de la remodelación del enlace de la Carretera M-607 con la carretera M-616 (Madrid)”, A/OBR-001493/2021, suscrito con la empresa INFRAESTRUCTURAS CONELSAN, S.A..

A dicho expediente se le asignó el número 2/25, 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.

Se observa que no figuran en el expediente ni en el índice, documentos de especial transcendencia en la resolución del presente procedimiento y que deberían formar parte de este, como a continuación expondremos. No obstante, a la vista de que, a la fecha de la elaboración del presente dictamen, el procedimiento ha caducado, no se estima necesaria solicitar el complemento del expediente administrativo.

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 23 de enero de 2025.

SEGUNDO.- Del examen de la documentación remitida resultan los siguientes antecedentes:

1.- El día 11 de febrero de 2021, el entonces consejero de Transportes, Movilidad e Infraestructura de la Comunidad de Madrid acordó el inicio y ordenó la tramitación del expediente de contratación denominado “Obras de finalización de la remodelación del enlace de la Carretera M-607 con la carretera M-616 (Madrid)”, promovido por la Dirección General de Carreteras con un presupuesto base de licitación de 2.115.424,68 euros (Documento 1 del expediente).

Redactados el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) y el Pliego de Prescripciones Técnicas (PTP), el gobierno de la Comunidad de Madrid autorizó la celebración del contrato de “Obras de finalización de la remodelación del enlace de la Carretera M-607

con la carretera M-616 (Madrid)” mediante acuerdo de fecha 18 de mayo de 2021.

La cláusula 1.24 del PCAP no contemplaba la revisión de precios, *“por no ser su de duración superior a dos años conforme a lo establecido en el artículo 103.2 de la LCSP”*.

2.- Por Orden de fecha 1 de diciembre de 2021, se adjudicó el contrato de referencia a la empresa INFRAESTRUCTURAS CONELSAN, S.A. con CIF: A83490003, por un importe de 1.682.819,60 euros IVA incluido (Documento 5).

3. - El contrato fue formalizado el día 2 de febrero de 2022 con plazo de ejecución de 10 meses y con un precio de 1.682.819,60 euros, IVA incluido, previa constitución de la garantía definitiva por importe de 69.538 euros, en la Tesorería de la Comunidad de Madrid que se acredita con número de resguardo de seguro de caución número 202155005030K de fecha 7 de octubre de 2021.

4.- Con fecha 2 de marzo de 2022, se firmó el Acta de comprobación del replanteo (Documento 7), no autorizándose el inicio de las obras, por no haberse producido la aprobación del Plan de Seguridad y Salud para la obra objeto del contrato ni, por tanto, haberse dado cumplimiento a las obligaciones preceptivas antes del inicio de los trabajos.

5. - Por escrito de fecha 8 de marzo de 2022, la empresa contratista solicitó la actualización o revisión de los precios del contrato (Documento 8).

6.- Mediante Orden de 12 de abril de 2022, del consejero de Transportes e Infraestructuras, se ordenó el inicio de las obras, *“al*

haberse superado las causas que impidieron la iniciación de las obras” (Documento 9).

No figura en el expediente constancia documental de la fecha en la que se notificó a la empresa contratista la citada orden.

7.- El día 21 de junio de 2022, la Subdirección General de Planificación, Proyectos y Construcción informa (Documento 11), en relación con una solicitud de resolución de contrato formulada por la empresa contratista, bien por mutuo acuerdo, bien por la causa prevista en el apartado g) del artículo 211 de la LCSP/17. El informe considera que no procede la aplicación de ninguna de las causas de resolución alegadas porque no existe imposibilidad técnica para ejecutar la obra y porque no es posible aplicar la resolución del mutuo acuerdo porque *“puede concurrir causa imputable a la contratista en tanto en cuanto el inicio de la obra se produjo el 20 de abril de 2022 y, no existiendo impedimento técnico, no se ha llevado a cabo hasta la fecha ningún trabajo, lo cual es susceptible de constituir una demora en el cumplimiento de plazos por parte del contratista (causa recogida en el artículo 211 d))*.

La solicitud de resolución del contrato por la empresa contratista, parece que presentada el día 28 de mayo de 2022, no figura en el expediente remitido a este órgano consultivo. En algunos documentos posteriores del expediente se menciona esta solicitud como de fecha 18 de mayo de 2022.

8.- Con fecha 15 de julio de 2022, la Subdirección General de Planificación, Proyectos y Construcción informa (Documento 10) que, de conformidad con la LCSP/17, no procede la revisión de precios del contrato; que tras la entrada en vigor del Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo, de medidas para la mejora de la sostenibilidad del transporte de mercancías por carretera y del funcionamiento de la cadena logística, y por el que se transpone la Directiva (UE)

2020/1057, de 15 de julio de 2020, por la que se fijan normas específicas con respecto a la Directiva 96/71/CE y la Directiva 2014/67/UE para el desplazamiento de los conductores en el sector del transporte por carretera, y de medidas excepcionales en materia de revisión de precios en los contratos públicos de obras (en adelante, Real Decreto-Ley 3/2022), *“el contrato referido en el asunto pasa a estar incluido entre los casos susceptibles de revisión excepcional de precios”* y que *“no se considera que actualmente CONELSAN haya solicitado la revisión excepcional de precios al amparo del RDL 3/2022 y según el procedimiento descrito en dicho texto”*.

9.- El día 15 de noviembre de 2022, la Subdirección General de Planificación, Proyectos y Construcción emite nuevo informe (Documento 12) sobre la solicitud de resolución del contrato formulada por la contratista el día 28 de mayo de 2022. El informe hace mención a unas notas interiores de fecha 19 de julio (ref. 06/116618/22) y 4 de julio de 2022 (ref. 06/106956.9/22) dirigidas a esta Área de Proyectos y Construcción, que tampoco aparecen incorporadas al expediente y en las que se alega el déficit económico derivado del aumento de los precios experimentado en los últimos meses y la diferencia de medición sobre el proyecto licitado.

10.- Con fecha 17 de febrero de 2023, la letrada-jefe adjunta en la Consejería de Transportes e Infraestructuras informa favorablemente el proyecto de orden *“de denegación de la de resolución del contrato de obras denominado “Obras de finalización de la remodelación del enlace de la carretera M-607 con la carretera M-616 (Madrid)”*.

11. - Mediante Orden del consejero de Transportes e Infraestructuras de fecha 29 de marzo de 2023 se deniega la solicitud de resolución del contrato formulada por el contratista en fecha 28 de mayo de 2022. La citada resolución hace mención a un escrito de

alegaciones de la empresa contratista de 9 de enero de 2023 que no figura en el expediente remitido a este órgano consultivo.

12.- Según resulta del expediente, con fecha 20 de diciembre de 2022, el subdirector General de Planificación, Proyectos y Construcción de la Dirección General de Carreteras emitió propuesta de inicio de procedimiento de resolución de contrato por la causa establecida en el artículo 211 d) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP).

De acuerdo con el anterior informe, con fecha 17 de julio de 2023 se dictó orden de inicio del expediente de resolución del contrato. Sin embargo, el día 16 de abril de 2024 se declaró la caducidad del expediente y el archivo de las actuaciones. Ninguno de estos documentos figura en el expediente remitido a esta Comisión Jurídica Asesora.

TERCERO.- En relación con el expediente sometido a dictamen, con fecha 29 de abril de 2024, la Dirección General de Carreteras emitió propuesta de inicio de nuevo procedimiento de resolución de contrato por la causa establecida en el artículo 211 d) de la LCSP/17 (Documento 15) al entender que siendo *“el inicio de las obras el 20 de abril de 2022, siendo el plazo total para la ejecución de las mismas de 10 meses y no habiéndose iniciado ninguna de las actividades del plan de trabajos, desde la Unidad Promotora se considera justificado proponer la resolución del contrato”*.

1.- A la vista del anterior escrito, el día 9 de mayo de 2024, el consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras acuerda iniciar el procedimiento de resolución del contrato por demora en el cumplimiento de los plazos por parte de la empresa contrasta.

Con esa misma fecha, la técnico de apoyo del Área de Contratación de la Consejería de Viviendas, Transportes e Infraestructuras, emite informe en el que concluye que procedería:

“1-Resolver, el contrato de “Obras de finalización de la remodelación del enlace de la Carretera M-607 con la carretera M-616 (Madrid)”, suscrito con la empresa INFRAESTRUCTURAS CONELSAN, S.A. por demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista.

2-Retener la garantía definitiva por importe de 69.538 euros, depositada en la Tesorería de la Comunidad de Madrid con fecha 7 de octubre de 2021 con número de resguardo de seguro de caución número 202155005030K, hasta la determinación de los daños y perjuicios irrogados a la Administración contratante”.

2.- Ese mismo día, 9 de mayo de 2024, desde el Área de Contratación se acuerda notificar a la entidad aseguradora que emitió el seguro de caución presentado como garantía por la empresa contratista, el inicio del procedimiento de resolución del contrato por causa imputable al contratista y el trámite de audiencia. No existe en el expediente constancia documental de la recepción de este documento por la entidad aseguradora.

3.- Con fecha 17 de mayo de 2024, la empresa contratista presenta escrito de alegaciones (Documento 19) en el que se opone a la resolución del contrato por la causa invocada.

La empresa contratista alega, en primer lugar, la imposibilidad de iniciar un nuevo expediente de resolución, una vez acordado la caducidad del procedimiento anterior.

A continuación manifiesta que *“esta parte hace suyos todos los escritos y alegaciones ya presentados en el mismo expediente iniciado con la Orden de adjudicación de 01712/2021, escritos en los que esta parte se ratifica íntegramente a los efectos legales oportunos, entre otros de 28/04/2023, 09/01/2023 y 18/05/2022 y que por la duración del mismo conlleva la caducidad y archivo del expediente, y lo que debe procederse es a la devolución de la garantía definitiva por importe de 69.538 depositada en la Tesorería de la CAM a la empresa y el archivo definitivo del expediente”*.

El representante de la empresa contratista pone de manifiesto cómo solicitó el día 8 de marzo de 2022 la revisión de precios del contrato *“porque los precios de las materias primas habían sufrido un incremento desorbitado y totalmente imprevisible, lo que conlleva que deba corregirse el grave desequilibrio económico que ello ha generado a la empresa, reconociéndose al contratista su derecho a actualizar o revisar los precios del contrato”* y cómo dicha solicitud nunca fue contestada por la Comunidad de Madrid. Dice que se trata de una obra que fue licitada con precios de 2021, sin tener en cuenta el alza de los precios de las materias primas. Además, alegaba una diferencia en la medición, en relación con el proyecto lo que suponía también un incremento del coste agravado por el incremento de los precios, considerando alteradas sustancialmente las condiciones de ejecución del contrato. Sin embargo, no se le comunicó respuesta alguna hasta el día 22 de diciembre de 2022, siete meses y cuatro días después de su solicitud y cuando quedaban menos de dos meses para su cumplimiento.

El escrito de alegaciones también hace referencia al escrito presentado por la empresa contratista el día 9 de enero de 2023 que contemplaba la posibilidad de un modificado técnico de la obra y su falta de respuesta por la Administración.

Además, el representante de la empresa pone de manifiesto que el expediente está incompleto, lo que le causa indefensión y que ha formulado recurso de reposición contra la orden de denegación de solicitud de resolución del contrato, por lo que concluye que procede la declaración de nulidad del nuevo expediente de resolución del contrato y que se acuerdo la devolución de la garantía constituida.

4.- El día 4 de junio de 2024, emite informe el Servicio Jurídico en la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, en el que se pronuncia sobre la posibilidad a iniciar un nuevo procedimiento de resolución en caso de caducidad del anterior e informa favorablemente el expediente de resolución propuesto, si bien advierte que dado el carácter eminentemente técnico de las alegaciones y justificaciones contenidas en todos los informes a los que alude el borrador de la resolución, *«debería recogerse en el presente borrador de Orden una mayor justificación de que el contratista no ha iniciado culpablemente ninguna de las actividades del plan de trabajos en el plazo establecido, pues la única fundamentación que se contiene al efecto es la ya aludida de que “Habiendo producido el inicio de las obras el 20 de abril de 2022, siendo el plazo total para la ejecución de las mismas de 10 meses y no habiéndose iniciado ninguna de las actividades del plan de trabajos, desde la Unidad Promotora se considera justificado proponer la resolución del contrato”»*.

5.- Figura a continuación, en el expediente, como Documento 21, la respuesta fechada el día 13 de septiembre de 2024, elaborada por la Subdirección de Planificación, Proyectos y Construcción a las consideraciones del informe de la Abogacía sobre el expediente de resolución del contrato que dice, en relación con la mayor justificación técnica exigida en relación con la demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista que *“tanto la doctrina como la jurisprudencia indican que no se requiere interpelación*

o intimación previa por parte de la Administración para que el contratista cumplan con sus obligaciones en los plazos estipulados”.

Tras la cita de algunas sentencias y dictámenes del Consejo de Estado, el informe de la subdirectora de Planificación, Proyectos y Construcción concluye:

“El 12 de abril de 2022 se autorizó el inicio de las obras con efectos del 20 de abril de 2022, momento en el que deberían haberse iniciado los trabajos, por lo que, acreditada la finalización del plazo de ejecución del contrato sin haberse realizado las prestaciones del contrato, procede incoar el procedimiento de resolución, por incumplimiento de las obligaciones por parte del contratista, pues ni la negativa a la solicitud de revisión de precios, ni la negativa a la solicitud de resolución del contrato formulada por el contratista, por la causa c) o g) del art. 211.1 de la LCSP, lo legitiman para el incumplimiento del objeto del contrato. Tampoco ha existido ningún impedimento por parte de la Administración para su inicio y completa ejecución.

Por lo tanto, la obligación del contratista era la de haber realizado los trabajos en los plazos fijados para su ejecución, para lo cual, no se requiere interpelación o intimación previa por parte de la Administración”.

6.- Tras la elaboración de dos nuevos borradores de orden que, al carecer de firma, tampoco tienen fecha, el expediente ha sido remitido a la Intervención General de la Comunidad de Madrid que, con fecha 4 de diciembre de 2024, fiscaliza favorablemente la propuesta de orden.

En este estado del procedimiento, el día 26 de diciembre de 2024 se formulada solicitud de dictamen a esta Comisión Jurídica Asesora.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes,

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La petición de dictamen se ha de entender realizada al amparo de lo dispuesto en el artículo 5.3.f) d. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, a cuyo tenor la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada en los expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid en los supuestos de *“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 de las Administraciones públicas”*, y ha sido formulada por órgano competente para ello en virtud de lo dispuesto en el artículo 18.3.d) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (ROFCJA).

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 rige por 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”*. 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, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, -RGLCAP-, referido específicamente al *“procedimiento para la resolución de los contratos”* en lo que no se oponga a la ley.

El órgano de contratación es el órgano competente para aprobar la resolución propuesta, a tenor de lo previsto en el artículo 212 de la LCSP/17. En este caso, el órgano de contratación es el consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, según el artículo 41.i) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, y el Decreto 244/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, en relación con el Decreto 38/2023, de 23 de junio, de la presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las consejerías de la Comunidad de Madrid y el Decreto 76/2023, de 5 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica la estructura orgánica básica de las consejerías de la Comunidad de Madrid.

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”*.

En particular, el artículo 191.1 de la LCSP/17 requiere que en el correspondiente expediente se dé audiencia al contratista. Asimismo, el artículo 109 del RGCAP 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.

Con carácter general, antes de analizar los correspondientes trámites procedimentales de forma particular, conviene destacar cómo el expediente remitido a este órgano consultivo está incompleto, faltando todos los documentos justificativos de las notificaciones efectuadas a la empresa contratista o a la entidad aseguradora de esta. Llama la atención, por ejemplo, que un documento esencial en el presente procedimiento como es la notificación de la Orden de inicio de la ejecución de las obras, del consejero de Transportes e Infraestructuras, de 12 de abril de 2022, “*computándose el plazo de ejecución desde el día siguiente a la notificación de la presente resolución*”, no está incorporado al expediente, limitándose todos los informes y documentos que figuran en el procedimiento a mencionar la orden de inicio de las obras, “*con efectos del día 20 de abril de 2022*” (sic).

En efecto, no existe documento alguno en el expediente que permita comprobar que, efectivamente, la Orden de 12 de abril de 2022 fue notificada a la empresa contratista el día 19 de abril, comenzando el plazo de ejecución de las obras al día siguiente, 20 de abril. La falta de constancia documental de dicha notificación tiene una transcendencia fundamental en el presente caso porque, suspendido en el acta de comprobación de replanteo el inicio de las obras, el plazo de ejecución solo se iniciaría “*al día siguiente a la notificación*” de la orden de levantamiento de la suspensión, por lo que, faltando esta, no sería posible fundamentar la resolución del

contrato en la causa prevista en la letra d) del artículo 211 de la LCSP/17: la demora en la ejecución de las obras.

Conviene recordar la importancia que tienen en el procedimiento administrativo la notificación de los actos, regulada en la LPAC en los artículos 40 a 46 del capítulo II relativa a la *“eficacia de los actos”*, del título III relativo a los actos administrativos y que el artículo 70 de la LPAC, en relación con la regulación del expediente administrativo, las menciona expresamente como documentos y actuaciones que deben formar parte del mismo. Sorprende que en el expediente remitido a este órgano consultivo no aparece notificación alguna.

Además, también se observa la ausencia de documentos de especial transcendencia en el procedimiento, como son los escritos presentados por la empresa contratista a lo largo de la vida del contrato y a los que esta se remite expresamente en su escrito de alegaciones firmado el día 17 de mayo 2024 (es preciso identificar estos documentos con fecha de firma porque tampoco figuran en el expediente los justificantes de presentación en el registro de la Administración de los documentos de los interesados).

Efectivamente, en relación con los documentos presentados por la empresa contratista, solo aparece una solicitud de revisión y actualización de precios, de fecha 8 de marzo de 2022 y el escrito de alegaciones de 17 de mayo de 2024. Dado que este último se remitía a sus escritos presentados anteriormente y se ratificaba *“íntegramente a los efectos legales oportunos, entre otros de 28/04/2023, 09/01/2023 y 18/05/2022”*, es imprescindible que figuren en el expediente los citados documentos.

En este sentido, llama especialmente la atención que no se haya incorporado el escrito de 18 (o 28) de mayo de 2022 en el que la empresa contratista solicitó la resolución del contrato por mutuo acuerdo o por la causa prevista en el apartado g) del artículo 211 de

la LCSP/17 y al que da respuesta el informe del Área de Proyectos y Construcción de la Dirección General de Carreteras, de 22 de junio de 2022 y, posteriormente, la Orden del consejero de Transportes e Infraestructuras de 20 de marzo de 2023, que sí figura en el expediente administrativo.

El artículo 19 del ROFCJA establece que la petición de dictamen deberá acompañarse de toda la documentación correspondiente a la cuestión planteada, que se remitirá de forma ordenada y con índice numerado de los documentos. En el presente caso, el órgano solicitante del dictamen se ha limitado a remitir con la petición de dictamen una selección de documentos ordenados con un índice, que no puede considerarse como expediente administrativo porque, como es sabido, el expediente se formará *“mediante la agregación ordenada de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, así como un índice numerado de todos los documentos que contenga cuando se remita”*.

Esta Comisión Jurídica Asesora no ha entendido necesario solicitar el complemento del expediente administrativo porque, como seguidamente veremos, el procedimiento de resolución del contrato esta caducado.

Continuando con el análisis del procedimiento, la empresa contratista ha efectuado alegaciones, si bien no figura en el expediente remitido a este órgano consultivo el acuerdo por el que se comunica a la empresa contratista el trámite de audiencia. No obstante, al haber presentado la empresa contratista escrito de alegaciones, puede tenerse por cumplimentado correctamente el trámite de audiencia.

Por lo que se refiere al trámite de audiencia a la empresa aseguradora, al no constar justificante de la notificación efectuada a esta y no haber efectuado alegaciones, no es posible tener por cumplimentado correctamente dicho trámite, por lo que –salvo que existiera constancia documental de dicha notificación– procedería la retroacción del procedimiento para efectuar la notificación de dicho trámite.

Continuando con el análisis del procedimiento, de acuerdo con lo previsto en el artículo 4.1.h) de la Ley 3/1999, de 30 marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, en relación con el artículo 191.2 de la LCSP/17, y los artículos 8.a).2 y 14 del Decreto 45/1997 de 20 de marzo, por el que se desarrolla el Régimen de Control Interno y Contable ejercido por la Intervención General de la Comunidad de Madrid, son necesarios el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid y la fiscalización de la Intervención.

Se observa que, tras la incorporación del informe de la Abogacía General, ha emitido nuevo informe la Subdirección de Planificación, Proyectos y Construcción lo que no resulta correcto.

Al respecto, cabe recordar que es doctrina reiterada de esta Comisión Jurídica Asesora (así el dictamen 367/24, de 20 de junio; 294/19, de 11 de julio; dictamen 155/18, de 5 de abril y el dictamen 516/16, de 17 de noviembre, entre otros muchos) que la audiencia a los interesados debe practicarse inmediatamente antes de dictar la propuesta de resolución sin que puedan incorporarse con posterioridad informes que introduzcan hechos nuevos, de manera que si los informes citados añaden hechos nuevos o argumentan cuestiones nuevas para la resolución, generan indefensión y lo procedente es la retroacción del procedimiento. Sin embargo, cuando los informes no introducen cuestiones o hechos nuevos, aunque se

hayan emitido con posterioridad al trámite de audiencia, no generan indefensión y, en consecuencia, no procede la retroacción del procedimiento. Este era el criterio del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid que ha hecho suyo esta Comisión Jurídica Asesora en los citados dictámenes y que resulta corroborado por el artículo 82 de la LPAC, que solo admite como informes posteriores al trámite de audiencia, el informe del órgano competente para el asesoramiento jurídico y el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, en el caso de que formaran parte del procedimiento, en cuanto estos informes y dictámenes, en principio, se limitan al análisis de los aspectos jurídicos sin que puedan introducir hechos, cuestiones o valoraciones nuevas.

En el presente caso, el informe de la Subdirección General de Planificación, Proyectos y Construcción incide en el plazo de inicio de las obras como fecha 20 de abril de 2022 y, parece más bien, una réplica al informe del Servicio Jurídico, lo que no resulta oportuno al carecer de competencia para corregir lo informado por el Servicio Jurídico de la consejería.

Por último, en relación con el procedimiento hemos hacer particular referencia al plazo de resolución de este, pues, en los procedimientos de resolución de contratos iniciados de oficio, el incumplimiento del plazo máximo de duración para resolver determina la caducidad conforme a lo establecido en el artículo 212.8 de la LCSP/17.

Sobre la determinación de cuál sea el plazo de aplicación en el ámbito autonómico madrileño, el criterio inicialmente mantenido por esta Comisión, que aplicaba el artículo 212.8 LCSP/17 según el cual *“los expedientes de resolución contractual deberán ser instruidos y resueltos en el plazo máximo de ocho meses”*, 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. 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 normativa de la Comunidad de Madrid en materia de contratación es muy escasa y no aborda esa cuestión. No obstante, debe tenerse en cuenta en esta la materia, la modificación realizada por la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid en 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 que establece que los expedientes de resolución contractual que se rijan por la legislación sobre contratos públicos tienen un plazo máximo de tramitación de ocho meses, transcurridos los cuales, si se trata de expedientes iniciados de oficio caducarán y si lo hubieren sido a instancia de parte, se entenderán desestimados.

No obstante, el rigor temporal que supone la necesidad de tramitar estos procedimientos en el plazo de ocho meses, puede verse atemperado por la suspensión del procedimiento para la solicitud de informes preceptivos y determinantes del contenido de la resolución, tal y como establece el artículo 22.1 d) de la LPAC, que en dicho sentido sigue la pauta ya establecida en el artículo 42.5.c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, al señalar que el plazo máximo legal para resolver y notificar un procedimiento podrá suspenderse, entre otras circunstancias, en la siguiente: *“...Cuando se soliciten informes preceptivos a un órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses. En caso de no recibirse el informe en el plazo indicado, proseguirá el procedimiento”*.

Concluido, por tanto, que el plazo máximo de resolución del procedimiento son ocho meses, en el presente caso, iniciado el procedimiento de resolución el día 9 de mayo de 2024, dicho plazo expiró el día 9 de enero de 2025, pues no consta que la consejería consultante haya hecho uso de esta facultad de suspensión, a pesar del escaso plazo que quedaba para la caducidad del procedimiento (catorce días) y, especialmente, atendiendo a la fecha en la que se firma la solicitud de dictamen, 26 de diciembre de 2024, a las 14:41 horas.

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

CONCLUSIÓN

El procedimiento de resolución del contrato denominado “Obras de finalización de la remodelación del enlace de la Carretera M-607 con la carretera M-616 (Madrid)”, A/OBR-001493/2021, suscrito con la empresa INFRAESTRUCTURAS CONELSAN, S.A., está caducado.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 23 de enero de 2025

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 42/25

Excmo. Sr. Consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras

C/ Maudes,17 - 28003 Madrid