

Dictamen n.º: **89/25**
Consulta: **Alcaldesa de Alcorcón**
Asunto: **Contratación Pública**
Aprobación: **20.02.25**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 20 de febrero 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 redacción de proyecto y ejecución de la obra de rehabilitación integral energética y mejora de la adaptación del Centro Municipal Ocupacional Carlos Castilla del Pino en Alcorcón, para el desarrollo del subproyecto 520 (C22 L1 P01) en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia - financiado por la Unión Europea – Next Generación EU” (en adelante “*el contrato*”), suscrito con la UTE ZIMA DESARROLLOS INTEGRALES, S.L. Y CONSTRUCCIONES LA VID, S.A.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 28 de enero 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 37/25, 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, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día 20 de febrero 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 Alcorcón de 30 de junio de 2023, se aprobó el expediente de contratación con un presupuesto total de 1.955.964,08 euros, IVA incluido. Según la cláusula 1 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante, PCAP), el objeto del contrato consiste en la redacción del proyecto básico, del proyecto de ejecución, así como la ejecución de las obras de rehabilitación energética integral y mejora de la adaptación del Centro Ocupacional municipal Carlos Castilla del Pino, de Alcorcón en el desarrollo del subproyecto S20.

Tras la oportuna licitación, el contrato fue adjudicado a la UTE ZIMA DESARROLLOS INTEGRALES S.L.- CONSTRUCCIONES LA VID S.A. (en adelante, la entidad contratista) por acuerdo de la Junta de Gobierno Local adoptado en sesión del día 21 de noviembre de 2023. La entidad contratista en su proposición económica oferta un porcentaje de baja global sobre el presupuesto base de licitación de 12,56% resultando un importe de 1.710.294,99 euros, IVA incluido.

El contrato se suscribió con la entidad adjudicataria el 12 de diciembre de 2023, por un precio de 1.710.294,99 euros, IVA incluido. Según la cláusula tercera del contrato, el plazo de duración total de los trabajos se llevará a cabo conforme a lo indicado en el apartado 18 de la cláusula 1 del PCAP según el cual:

“se prevé una duración total de los trabajos, de cómo máximo, 10 meses desde firma de contrato, de acuerdo con los siguientes hitos (reduciéndose si se oferta mejora):

. Firma del contrato: en el plazo de 5 días una vez transcurridos los plazos legales previstos en el artículo 153 de la LCSP.

. Redacción del proyecto básico: 5 semanas desde la firma del contrato. Este plazo incluye la revisión y ajuste de la propuesta presentada por el Ayuntamiento de Alcorcón.

. Redacción del proyecto de ejecución: 5 semanas desde la autorización del proyecto básico por parte del Ayuntamiento de Alcorcón. Para agilizar el correcto desarrollo de la obra, y siempre y cuando tengan coherencia por si mismos, se podrá avanzar en proyectos parciales como la retirada de elementos constructivos, mobiliario, pavimentos, etc.

. Acta de comprobación del replanteo e inicio de obra: en el plazo de 5 días tras la aprobación técnica del proyecto de ejecución (...).

(...)

De forma motivada podría ampliarse este plazo, con informe favorable de la dirección facultativa y del técnico municipal responsable del contrato, siempre y cuando la total y completa finalización de obras no supere el limite previsto en la convocatoria de las ayudas.

(...)

Recepciones Parciales: No

Procede la prórroga del contrato: No”.

Para responder de la ejecución del contrato, el contratista constituye una garantía definitiva por importe de 77.392,84 euros mediante seguro de caución (documentos nº 22 y 23)

Con fecha 18 de marzo de 2024, la concejala de Transición Ecológica, Movilidad, Educación y Medio Ambiente, mediante Decreto 2024/2057 aprueba el proyecto básico de las obras objeto del contrato. En dicho decreto se incluyen modificaciones y actuaciones que deben incorporarse en el proyecto de ejecución (documento nº 10).

El 18 de septiembre de 2024, el responsable del contrato requiere a la entidad contratista para que presente el proyecto de ejecución de la obra.

El 26 de septiembre de 2024, la entidad contratista cumplimentó el anterior requerimiento y hace entrega del proyecto de ejecución definitivo de la obra (documentos 14 y 15 del expediente).

El 9 de octubre de 2024, la dirección facultativa en su informe al proyecto de ejecución solicita se complete el proyecto de ejecución con las directrices aprobadas en el proyecto básico y el pliego de prescripciones de la licitación *“o que la autoridad determine si se puede continuar en la línea propuesta por la contrata”*.

El 23 de octubre de 2024, los servicios técnicos municipales informan: *“...Con fecha de 25.4.2024 se recibió una primera versión del proyecto de ejecución (PE) cuyo presupuesto superaba ampliamente el importe de adjudicación (2.405.355,81 €), valorando la nueva climatización y ventilación a incorporar en 623.601,54 € de PEM.*

Tras la revisión de este documento se solicita su modificación para el cumplimiento del presupuesto previsto en pliegos, recibíendose con fecha 3.7.2024 una segunda versión del proyecto de ejecución, por valor de 2.020.223,52 € IVA incluido, que sigue superando el presupuesto de adjudicación. En esta versión ya se plantea mantener los actuales equipos de climatización en vez de sustituirlos como venía en el PB y pliegos, pasando el presupuesto de la climatización a 287.120,85 € de PEM (336.480,69 € menos).

Tras un requerimiento a la empresa para que presentase la versión definitiva del proyecto de ejecución cumpliendo con lo previsto en los pliegos, con fecha de 26.9.2024 se recibe la versión definitiva del proyecto de ejecución, cuyo coste ya sí es el que tenía adjudicado la empresa, 1.626.119,41 € IVA incluido, y en donde la climatización se mantiene en 287.120,85 € de PEM.

(...)

La oferta presentada por la UTE fue ambiciosa ya que se comprometieron a la ejecución de los trabajos previstos en los pliegos aplicando una baja del 12,56%, así como a la realización de todas las mejoras de ejecución previstas en los pliegos: SATE de lana mineral, sustitución de los equipos de climatización, etc.

El PB presentado por la UTE y ya aprobado por este ayuntamiento, cumplía con pequeños ajustes, lo previsto en los pliegos, y en particular con respecto de la climatización, preveía la sustitución de todos los equipos por otros nuevos más eficientes.

Sin embargo, la versión definitiva del proyecto de ejecución presentado por la UTE presenta algunas diferencias con respecto de su propio proyecto básico, siendo la más relevante por su impacto económico la que afecta a la climatización; para abaratar la ejecución de

los trabajos, prevé mantener los equipos de climatización existentes, incorporando nuevos equipos solo para el salón de actos. De acuerdo con los presupuestos presentados por la propia empresa, este cambio se cuantifica en 336.480,69 € menos de presupuesto de ejecución.

De acuerdo a las anteriores consideraciones, se considera que la versión definitiva del proyecto de ejecución incumple los pliegos y su proyecto básico, motivo por el cual no puede aprobarse, proponiendo en consecuencia la resolución del contrato”.

El 29 de octubre de 2024, la Asesoría Jurídica municipal considera que a la vista del informe emitido por los responsables municipales del contrato procede el inicio de expediente de resolución del contrato, al concurrir lo dispuesto en la letra h) del apartado del artículo 21 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), en concordancia con el artículo 314 de la misma y solicita se complete el expediente examinado.

El 14 de noviembre de 2024, la dirección facultativa al proyecto de ejecución informa sobre el alcance de los incumplimientos de la entidad contratista. Según el informe, respecto al aislamiento de la envolvente, la propuesta presentada no se ejecuta en todo el perímetro de petos de la fachada, no se protege el arranque de la fachada con sistemas de alta resistencia a impactos y el aislamiento térmico en la cara inferior del forjado mediante una manta de lana mineral de 10 cm de espesor revestida en una de sus caras con una lámina de aluminio no es la propuesta reflejada en el proyecto básico. Respecto a los elementos pasivos de protección solar del edificio, el proyecto prescinde de lamas de aluminio orientables o fijas en la fachada norte cuando según el pliego y el proyecto básico todas las lamas son basculantes y dispuestas en todos los huecos. Respecto a la

climatización del edificio, el informe recoge que el proyecto básico aprobado contemplaba una instalación de sistema VRV y un sistema de renovación de aire con recuperador de calor, eliminando el sistema de suelo radiante y en el proyecto de ejecución presentado no se sustituyen todos los equipos, proponiéndose mantener los equipos existentes y solo incorporar un sistema VRV para zonas no climatizadas. Respecto a la certificación energética *«el proyecto de ejecución obtiene una certificación A para consumo de energía primaria no renovable y emisiones de CO2. Se cumple esta condición. El pliego de prescripciones técnicas establece un “ahorro del 98%”, no alcanzándose en el proyecto propuesto, con un ahorro del 89,01% para consumo de energía primaria no renovable y de 91,15% en emisiones de CO2»* (documento nº 20). El informe indica también que el proyecto no recoge otras medidas previstas en el pliego de prescripciones técnicas como instalación de una red de recogida de aguas pluviales y aljibes, sistema de riego por goteo, pavimentos permeables y mejora del pavimento exterior e interior.

El 18 de noviembre de 2024, informa el técnico municipal sobre el incumplimiento por el contratista de los plazos de redacción del proyecto de ejecución del contrato que hasta la versión definitiva ha supuesto un total de 8 semanas y 5 días (documento nº 19).

A la vista de los anteriores informes, la Asesora Jurídica municipal en informe de 28 de noviembre de 2024, concluye que procede el inicio de expediente de resolución del contrato, al concurrir la causa prevista en la letra h) del apartado 1 del artículo 211 de la LCSP/2017, en relación con lo establecido en el artículo 314, apartado 5 de la misma ley.

Con idéntica fecha, el Servicio de Contratación y Patrimonio emite informe sobre la procedencia de iniciar un expediente para la resolución del contrato.

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

Mediante Decreto 2024/9174, de 3 de diciembre, de la concejala de Servicios Sociales y Discapacidad, se acuerda:

“PRIMERO.- Iniciar expediente para la resolución del contrato celebrado con la empresa UTE ZIMA DESARROLLOS INTEGRALES SL - CONSTRUCCIONES LA VID SA, con NIF U56536899, y correspondiente al contrato de REDACCIÓN DE PROYECTO Y EJECUCIÓN DE LA OBRA REHABILITACIÓN INTEGRAL ENERGÉTICA Y MEJORA DE LA ADAPTACIÓN DEL CENTRO MUNICIPAL OCUPACIONAL CARLOS CASTILLA DEL PINO EN ALCORCÓN, PARA EL DESARROLLO DEL SUBPROYECTO S20 (C22 L1 P0I) EN EL MARCO DEL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA - FINANCIADO POR LA UNIÓN EUROPEA –NEXT GENERATION EU), por incumplimiento del plazo establecido en el apartado 18 de la cláusula primera del PCAP para la presentación del proyecto de ejecución, efectuados requerimientos de subsanación no atendidos conforme los requisitos y plazos establecidos (5 semanas desde la autorización del proyecto básico), de conformidad con lo establecido en el apartado 1.h) del art. 211 de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público en relación con el artículo 314.5, y a la vista de los informes técnicos que obran en el expediente de la Dirección facultativa y del responsable municipal del contrato.

En aplicación del apartado 5 del artículo 314 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, es la obligación del contratista de abonar a la Administración una indemnización igual al precio pactado con pérdida de la garantía.

SEGUNDO.- Trasladar en trámite de audiencia, durante un plazo de 10 días hábiles, la presente resolución a UTE ZIMA DESARROLLOS INTEGRALES SL - CONSTRUCCIONES LA VID SA, con NIF U56536899 (contratista) y a Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación, S.A. con NIF A28264034 (avalista), para que puedan examinar el expediente instruido al efecto por el Servicio de Contratación y Patrimonio del Ayuntamiento de Alcorcón y formulen cuantas alegaciones consideren necesarias, presentando los documentos y justificantes oportunos en defensa de su postura”.

Se otorga trámite de audiencia a la contratista y a la entidad aseguradora.

El 23 de diciembre de 2024, la entidad contratista presenta escrito de alegaciones indicando que se les ha facilitado el decreto, pero para acceder a los informes obrantes en el expediente tienen que acceder a una dirección de correo electrónico lo que califican de práctica administrativa incorrecta. Tras el análisis de los antecedentes, en los que destacan diversos correos electrónicos, conversaciones telefónicas y reuniones mantenidas por la entidad contratista con la Administración; alegan, que en ningún caso han incumplido el pliego en cuanto a las cuestiones técnicas, que han ofrecido desde el primer momento soluciones dada la “*vaguedad y obscuridad*” del pliego de prescripciones técnicas, que el pliego carece de memoria técnica “*siendo una mera declaración de intenciones abierta y susceptible de modificación y cambio continuo*” y que han seguido en todo momento las instrucciones de la dirección facultativa y de los técnicos municipales. Alegan también que no han incumplido los plazos “*ya que todos los cambios y modificaciones que se han realizado han sido a petición de la Administración y siempre destinadas al ajuste presupuestario. Aunque es discutible que existiera un*

incumplimiento en los importes (derivado de la falta de claridad y vaguedad del PPT), en todo caso, se ha atendido constantemente a las peticiones de la Administración para realizar los ajustes en el presupuesto (...)". Solicitan el archivo del procedimiento y subsidiariamente que no se declare como culpable el presunto incumplimiento del contratista, que no se incaute la garantía ni se inicie expediente para reclamar daños y perjuicios.

No figura en el expediente la formulación de alegaciones por la entidad aseguradora.

El 7 de enero de 2025, se emitió informe técnico en relación a las alegaciones formuladas. En síntesis, destaca el informe, que la resolución del contrato surge como consecuencia del grave error de cálculo en la oferta presentada por la adjudicataria puesto que además de asumir la ejecución del contrato, incluidas todas las mejoras que eran optativas para la empresa, presentó una baja del 12,56% sobre el precio de licitación, que el proyecto básico incorporaba dentro del presupuesto de adjudicación todas las actuaciones requeridas en el pliego de prescripciones técnicas, sin embargo, cuando realizaron un cálculo más detallado en el presupuesto de la primera versión del proyecto de ejecución superaba en 623.601,54 euros el presupuesto y a partir de ese momento fueron requeridos para que revisaran el proyecto.

El 20 de enero de 2025, la Asesoría Jurídica municipal emite informe favorable a la resolución del contrato.

Finalmente, la concejala de Servicios Sociales y Discapacidad, mediante Decreto 2025/402, de 22 de enero, aprueba la siguiente propuesta de resolución:

“PRIMERO: Resolver el contrato celebrado con la empresa UTE ZIMA DESARROLLOS INTEGRALES SL - CONSTRUCCIONES LA

VID SA, con NIF U56536899, y correspondiente al contrato de REDACCIÓN DE PROYECTO Y EJECUCIÓN DE LA OBRA REHABILITACIÓN INTEGRAL ENERGÉTICA Y MEJORA DE LA ADAPTACIÓN DEL CENTRO MUNICIPAL OCUPACIONAL CARLOS CASTILLA DEL PINO EN ALCORCÓN, PARA EL

DESARROLLO DEL SUBPROYECTO 520 (C22 LI POI) EN EL MARCO DEL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA - FINANCIADO POR LA UNIÓN EUROPEA -NEXT GENERATION EU), por incumplimiento del plazo establecido en el apartado 18 de la cláusula primera del PCAP para la presentación del proyecto de ejecución, efectuados requerimientos de subsanación no atendidos conforme los requisitos y plazos establecidos (5 semanas desde la autorización del proyecto básico), de conformidad con lo establecido en el apartado 1.h) del art. 211 de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público en relación con el artículo 314.5, y a la vista de los informes técnicos que obran en el expediente de la Dirección facultativa y del responsable municipal del contrato, y Asesoría Jurídica municipal.

Los efectos de la resolución contractual serán los consignados en el apartado 5 del artículo 314 de la LCSP, es decir, una indemnización a favor de la Administración igual al precio pactado por la redacción del Proyecto de Ejecución (39.752,34 IVA excluido) con pérdida de la garantía e incautación de la misma, en la proporción que sobre el total de la depositada corresponda al Proyecto de Ejecución, es decir 1.987,62 €, como garantía correspondiente a la redacción del proyecto de ejecución. El importe restante debe devolverse, ascendiendo a 75.405,22€.

SEGUNDO.- La devolución de la garantía definitiva por el importe restante de 75.405,22€ una vez incautado el correspondiente al proyecto de ejecución {1.987,62€}, se efectuará una vez producido

el abono de la indemnización de 39.752,34€, por la obligada a ello UTE ZIMA DESARROLLOS INTEGRALES SL - CONSTRUCCIONES LA VID SA, con NIF U56536899. De no efectuarse así el abono de la indemnización de 39.752,34€, en el plazo de quince días desde la recepción de la notificación del acuerdo de resolución, se procederá incautar el total al que asciende la cantidad anterior, de la garantía definitiva depositada por importe de 77.392,84€ de la avalista Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación, S.A. con NIF A28264034, procediendo a la devolución de la diferencia de 35.652,88€, resultante de restar 75.405,22€ (importe pendiente de la garantía definitiva una vez deducida la parte correspondiente al proyecto de ejecución) y 39.752,34€.

TERCERO.- Elevar la anterior propuesta de resolución por incumplimiento contractual a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, a través de la Consejería de Administración Local y Digitalización.

CUARTO.- 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.

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

No consta en el expediente examinado la comunicación del anterior decreto a los interesados.

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 día 21 de noviembre de 2023 y se formalizó el 12 de diciembre de 2023, 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.

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 es esta, también, el órgano competente para la resolución.

En materia de procedimiento en nuestro caso, se ha dado audiencia al contratista, el cual formuló alegaciones oponiéndose a la resolución contractual planteada por la Administración. Del expediente examinado también resulta que se ha dado audiencia a la compañía aseguradora, que, como hemos visto, no ha 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”*).

No se ha formulado 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.

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. En nuestro caso, el procedimiento de resolución contractual se inició el 3 de diciembre de 2024, por lo que, a la fecha de emisión del presente dictamen, el procedimiento no ha caducado.

TERCERA.- Procede a continuación analizar si concurre o no causa de resolución del contrato.

El Ayuntamiento de Alcorcón invoca como causa de resolución del contrato la prevista en el apartado h) del artículo 211 de la LCSP/17 que establece entre las causas de resolución del contrato: “*h) Las que se señalen específicamente para cada categoría de contrato en esta Ley*”, por incumplimiento de la entidad contratista del plazo establecido en el apartado 18 de la cláusula primera del PCAP para la presentación del proyecto de ejecución.

Tal y como ha sido indicado en antecedentes, el apartado 18 de la cláusula 1 del PCAP prevé una duración total del objeto del contrato (redacción del proyecto básico, del proyecto de ejecución, así como la ejecución de las obras), como máximo, 10 meses desde la firma del contrato, de acuerdo con los siguientes hitos: redacción del proyecto

básico: 5 semanas desde la firma del contrato y redacción del proyecto de ejecución: 5 semanas desde la autorización del proyecto básico por parte del Ayuntamiento de Alcorcón.

Como es sabido, en la contratación administrativa el plazo es un elemento relevante. El Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid ya señaló en sus dictámenes la importancia que tiene el plazo de ejecución en los contratos administrativos, que ha dado lugar a que el Tribunal Supremo los haya calificado como *“negocios jurídicos a plazo fijo”*, debido al interés público que revisten los plazos (así el dictamen 532/09 o el dictamen 14/13, entre otros muchos, en doctrina que ha acogido esta Comisión Jurídica Asesora, así nuestros dictámenes 310/17, de 27 de julio; 294/19, de 11 de julio y 281/21, de 15 de junio).

Muestra de la relevancia que tiene el plazo en la contratación administrativa es que el artículo 193.1 de la LCSP/17 establece que *“el contratista está obligado a cumplir el contrato dentro del plazo total fijado para la realización del mismo, así como de los plazos parciales señalados para su ejecución sucesiva”*; la constitución en mora del contratista no requiera intimación previa de la Administración (art. 193.3 LCSP/17) y el incumplimiento de los plazos contractuales faculta a la Administración para imponer penalidades al contratista o para resolver el contrato (art. 193.4 LCSP/17). De esta manera, el art. 211.1.d) LCSP/17 tipifica como causa de resolución la demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista.

Así las cosas, conviene analizar el *iter* que ha seguido la ejecución del contrato que nos ocupa con el objeto de dilucidar si concurre la causa de resolución contractual que invoca la Administración.

Tal y como ha sido expuesto en antecedentes, el objeto del contrato consiste según el PCAP en la redacción del proyecto básico, del proyecto de ejecución, así como la ejecución de las obras de

rehabilitación energética integral y mejora de la adaptación del Centro Ocupacional municipal Carlos Castilla del Pino, de Alcorcón, y en este caso, se constata en el expediente examinado que el proyecto básico fue aprobado el 18 de marzo de 2024 mediante el Decreto 2024/2057 de la concejala de Transición Ecológica, Movilidad, Educación y Medio Ambiente, en el que se recomendaba subsanar o aclarar determinados aspectos del proyecto.

Resulta acreditado en el expediente que, tras la aprobación del proyecto básico, el 18 de marzo de 2024, la Administración municipal mantuvo diversas conversaciones y reuniones con la entidad contratista lo que reconoce en alegaciones al señalar que se mantuvieron y se sucedieron diversas versiones del proyecto de ejecución que fueron envidadas mediante correo electrónico, versiones que según informes de los técnicos municipales, superaban el importe de adjudicación e incumplían el pliego de prescripciones técnicas. Requerida la entidad contratista para la entrega del proyecto de ejecución definitivo mediante oficio del responsable del contrato de 18 de septiembre de 2024, la entidad contratista cumplimentó el requerimiento el 26 de septiembre de 2024.

Si bien es cierto, conforme a lo descrito, que según resulta de los informes técnicos emitidos en el curso de procedimiento, ya en abril de 2024 se recibió una primera versión del proyecto de ejecución, cuyo presupuesto superaba ampliamente el importe de adjudicación solicitándose su modificación para el cumplimiento del presupuesto previsto en los pliegos y que en julio de 2024 se recibió una segunda versión que seguía superando el importe de adjudicación y por otro lado incumplía los requisitos de los pliegos, es lo cierto que la entidad contratista cuando presenta la versión definitiva del proyecto de ejecución el 26 de septiembre de 2024, ya había excedido el plazo previsto en la cláusula 1.18 del PCAP y cláusula segunda del contrato.

No obstante, también cabe considerar que la actuación de la Administración municipal no ha sido muy rigurosa, puesto que los requerimientos efectuados a la entidad contratista para las correcciones en las diferentes versiones del proyecto de ejecución se realizaron carentes de formalidad que exige la LCSP/17.

En este sentido, el artículo 234.3 de la LCSP/2017 expresa:

“3. El contratista presentará el proyecto al órgano de contratación para su supervisión, aprobación y replanteo. Si se observaren defectos o referencias de precios inadecuados en el proyecto recibido se requerirá su subsanación del contratista, en los términos del artículo 314, sin que pueda iniciarse la ejecución de obra hasta que se proceda a una nueva supervisión, aprobación y replanteo del proyecto. En el supuesto de que el órgano de contratación y el contratista no llegaren a un acuerdo sobre los precios, el último quedará exonerado de ejecutar las obras, sin otro derecho frente al órgano de contratación que el pago de los trabajos de redacción del correspondiente proyecto”.

Y en el expediente examinado, no se ha acreditado que la Administración municipal haya requerido formalmente a la entidad contratista para la subsanación de defectos en el proyecto de ejecución en los términos previstos en el artículo 314.1 de la LCSP/17, según el cual: *“1.cuando el contrato de servicios consista en la elaboración integral de un proyecto de obra, el órgano de contratación exigirá la subsanación por el contratista de los defectos, insuficiencias técnicas, errores materiales, omisiones e infracciones de preceptos legales o reglamentarios que le sean imputables, otorgándole al efecto el correspondiente plazo que no podrá exceder de dos meses.*

2. Si transcurrido este plazo las deficiencias no hubiesen sido corregidas, la Administración podrá, atendiendo a las circunstancias

concurrentes, optar por la resolución del contrato o por conceder un nuevo plazo al contratista”.

Así las cosas, habida cuenta de la concurrencia de culpa de ambas partes en que se haya producido una demora en la redacción del proyecto de ejecución, entendemos que procede la resolución del contrato por la causa prevista en el artículo 211 h) de la LCSP/17, pero sin las consecuencias previstas en el artículo 213.2 y 3. de la LCSP/17, esto es, la Administración no debe proceder a la incautación de la garantía, ni tampoco cabe considerar que la contratista tenga derecho a ninguna indemnización.

Respecto a la posible concurrencia de culpas de Administración y contratista y las consecuencias de la misma, se manifestó el dictamen 16/13, de 16 de enero, del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid con cita de la doctrina del Consejo de Estado, según la cual *“no es inusual una concurrencia de comportamientos culposos del contratista y de la Administración, supuestos en el que es más ajustado al elemento justificativo de la garantía el moderar los efectos normativos inherentes al incumplimiento”*, y de la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de enero de 2005 (recurso 30/2001), en el sentido de no apreciar ni la incautación de la fianza en beneficio de la Administración ni la indemnización de daños y perjuicios a favor del contratista, consecuencias que en principio habrían de seguirse de las respectivas conductas culposas de una y otro.

Esta misma doctrina fue acogida en el dictamen 175/17, de 4 de mayo, de esta Comisión Jurídica Asesora y es el criterio seguido en el dictamen 245/2018, de 27 de junio, del Consejo Consultivo de Castilla y León.

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 211.h) de la LCSP/17, sin incautación de la garantía ni indemnización para la empresa contratista.

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

Madrid, a 20 de febrero de 2025

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 89/25

Sra. Alcaldesa de Alcorcón

Pza. Reyes de España, 1 - 28921 Alcorcón