

Dictamen n.º: **141/26**
Consulta: **Consejero de Educación, Ciencia y
Universidades**
Asunto: **Contratación Pública**
Aprobación: **11.03.26**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 11 de marzo de 2026, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Educación, Ciencia y Universidades, 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 *“Accesibilidad y Evacuación en el CPEE Pablo Picasso de Alcalá de Henares, basado en el Acuerdo Marco de obras de nueva construcción, ampliación, reforma, mejora y demolición de centros educativos no universitarios de la Comunidad de Madrid. Lote 3DAT Madrid-Este”*, suscrito con la CONSTRUCTORA CONSVIAL, S.L. (en adelante, *“la contratista”*).

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 9 de febrero de 2026 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid una solicitud de dictamen preceptivo procedente de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades.

A dicho expediente se le asignó el número 86/26, 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. Yolanda Hernández Villalón, quien formuló y firmó la propuesta de dictamen que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada en la fecha indicada en el encabezamiento.

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

El contrato de obras que nos ocupa se rige por el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares del Acuerdo Marco de Obras de Nueva Construcción, Ampliación, Reforma, Mejora y Demolición de Centros Educativos no Universitarios de la Comunidad de Madrid, a adjudicar por procedimiento abierto mediante pluralidad de criterios. En la cláusula primera, apartado sexto, se estipula que los contratos basados en el acuerdo marco se suscribirán sin nueva licitación y *“cada lote del contrato basado en el acuerdo marco se adjudicará a la única empresa con la que se ha concluido el acuerdo marco con arreglo a los términos en él establecidos. De acuerdo con el art. 221.3 de la LCSP, podrá consultarse al empresario pidiéndole, por escrito, si fuera necesario, que complete su oferta”*.

De conformidad con la cláusula primera, apartado séptimo, el valor del acuerdo marco para el lote 3 es de 2.618.666,68 euros (para el plazo de dos años) y de 1.309.333,24 euros para la prórroga por el plazo de 1 año.

El pliego consta firmado por la Administración y la empresa contratista el 23 de mayo de 2022.

A los efectos de la consulta remitida, la Orden 869/2023, de 15 de marzo, del entonces vicepresidente, consejero de Educación y Universidades adjudica a la empresa contratista el contrato de *“Mejora de Accesibilidad y Evacuación en el CPEE Pablo Picasso de Alcalá de Henares, basado en el Acuerdo Marco de obras de nueva construcción, ampliación, reforma, mejora y demolición de centros educativos no universitarios de la Comunidad de Madrid. Lote 3DAT Madrid-Este”*, por un importe de 186.356,64 euros (IVA incluido).

El acta de comprobación del replanteo se levanta el 8 de septiembre de 2023, y la fecha inicial de finalización de las obras se concreta a los dos meses siguientes. No obstante, la Orden 4103/2023, de 24 de octubre, del consejero de Educación, Ciencia y Universidades amplía el plazo de ejecución de las obras hasta el 9 de enero de 2024, debido a aspectos logísticos derivados de la no interferencia con las actividades docentes del centro, retrasos en la inspección arqueológica y en la tala de árboles.

Con fecha 28 de diciembre de 2023, la Orden 5027/2023 del consejero de Educación, Ciencia y Universidades amplía el plazo de ejecución de las obras hasta el 9 de marzo de 2024, debido a la demora acaecida en la entrega de materiales de obra, en concreto, en la entrega del elevador por parte de la empresa suministradora.

Asimismo, la Orden 670/2024, de 6 de marzo, concede una nueva ampliación del plazo de ejecución solicitada por la empresa, al 9 de junio de 2024.

Finalmente, la Orden 2679/2024, de 4 junio, amplía el plazo por cuarta vez, quedando fijado en el 9 de julio de 2024.

La Subdirección General de Edificaciones Educativas comunica los días 24 de abril y 17 de mayo de 2024, a la Subdirección General de Gestión de Infraestructuras y Servicios, determinados retrasos e incumplimientos de la empresa contratista. Las respectivas certificaciones de obra de abril y mayo señalan que la empresa había ejecutado del programa, solo un 22,16%, del 78,86% previsto y un 22,45 frente al 90,91%, respectivamente, por lo que se solicita la práctica de los respectivos requerimientos a la mercantil, para que ejecute de forma inmediata el contrato, sin perjuicio de la posible imposición de penalidades. En cumplimiento de lo indicado, la empresa es requerida el 30 de abril y el 30 de mayo de 2024, si bien, ambas notificaciones constan rechazadas automáticamente. El informe fechado el 8 de julio de 2024, correspondiente a la certificación del mes de junio, refleja un porcentaje de obra ejecutada del 26,41% frente al 97,78% previsto, y añade que se ha constatado *“mala organización de la constructora. La constructora ha incumplido el plazo para terminar la obra y no ha pedido ampliación de plazo. La obra sigue muy retrasada y avanza muy despacio”*.

El 11 de julio de 2024 la Subdirección General de Edificaciones Educativas actualiza los datos sobre la ejecución del contrato, con nuevos informes de seguimiento del estado de la obra emitidos por la Dirección Facultativa el 9 de junio de 2024, correspondiente a la certificación del mes de mayo, estableciendo que el porcentaje de obra ejecutado alcanza el 24,98% frente al 77,76%.

Recibida la información por el órgano de contratación, se inicia expediente para la imposición de penalidades, de conformidad con lo previsto en el artículo 193 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP), dictándose la Orden 3217/2024, de 17 de julio, notificada el 26 de julio, que acuerda la continuidad de la ejecución de la obra, y el inicio del procedimiento de penalidades por incumplimiento del plazo total de ejecución, a razón

de 30,80 euros al día, desde el día siguiente a la finalización del plazo de ejecución de la obra (10 de julio de 2024 en adelante).

El 3 de octubre de 2024 el director general de Infraestructuras y Servicios de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades emite la propuesta de resolución para la imposición de penalidades, notificada a la mercantil el 11 de octubre de 2024, por la que acuerda imponerlas por incumplimiento del plazo total de ejecución por importe de 30,80 euros/día, desde el día siguiente a la fecha de finalización del plazo de ejecución de la obra (10 de julio de 2024), hasta que la Dirección Facultativa comunique la finalización de la obra al Área de Contratación.

Finalmente, consta en el expediente la solicitud de resolución del contrato, fechada el 18 de junio de 2025, de la Subdirección General de Edificaciones Educativas. La unidad promotora señala que, ante el incumplimiento del plazo total de la obra -el contrato se encuentra fuera de plazo desde el 9 de julio de 2024-, unido al escaso avance de los trabajos desde la imposición de penalidades y la defectuosa ejecución de lo realizado, se considera que existen suficientes causas para la resolución del contrato.

TERCERO.- Por Orden 2409/2025, de 1 de julio, del consejero de Educación, Ciencia y Universidades, se da inicio al expediente de resolución contractual, siendo notificada el 3 de julio de 2025 a la compañía depositaria del seguro de caución formalizado por la contratista como garantía definitiva del contrato de obras del Acuerdo Marco, y a la contratista, el 18 de septiembre de 2025.

La Orden 2409/2025 se fundamenta en el artículo 211.1 d) de la LCSP, y en la cláusula 56 del Pliego de Condiciones Administrativas Particulares del Acuerdo Marco de obras de nueva construcción, ampliación, reforma mejora y demolición de centros educativos no

universitarios de la Comunidad de Madrid (Lote 3 DAT- Madrid), en el que se integra el contrato referido, y que prevé:

“Los contratos basados en el acuerdo marco podrán resolverse por cualquiera de las causas previstas en los artículos 211 y 245 de la LCSP. Además, podrá ser causa de resolución del contrato derivado la no ejecución de la obra de acuerdo con las prescripciones establecidas en el correspondiente proyecto y el incumplimiento de lo dispuesto en el apartado 25 de la cláusula 1 sobre la procedencia de la subcontratación.

Cuando la resolución del contrato sea por causas imputables al contratista, se procederá, en todo caso, a la incautación de la garantía definitiva, sin perjuicio de los daños y perjuicios que se puedan requerir a la empresa”.

La citada Orden 2409/2025 concluye que, de conformidad con lo señalado por la Dirección Facultativa, a fecha 10 de junio de 2025, el porcentaje de incumplimiento de la ejecución de la obra respecto a lo programado es muy relevante, y la Subdirección General de Edificaciones añade que la obra ejecutada es defectuosa, siendo procedente la resolución del contrato. Por último, la orden concede el correspondiente trámite de audiencia a la empresa contratista y a la aseguradora, de conformidad con 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).

La contratista presenta alegaciones el 26 de septiembre de 2025, manifestando su disconformidad con el inicio del expediente de resolución del contrato, ya que considera que la obra fue ejecutada en su integridad, recepcionada y certificada por la propia Administración, salvo en lo referente a una cuestión accesorio, el montacargas, lo que supondría que se trata de un incumplimiento

parcial del artículo 192 de la LCSP. Además, achaca a la orden de inicio del expediente falta de motivación.

La contratista considera que la obra fue recepcionada por la Administración de forma parcialmente positiva, sin que la incidencia técnica sobre las dimensiones del montacargas desvirtúe el adecuado cumplimiento de las prestaciones esenciales de la obra, de acuerdo con la emisión de las certificaciones parciales de recepción. Además, aporta una adenda, suscrita con la empresa subcontratista para realizar los trabajos necesarios que permitan reemplazar el montacargas, e instalarlo en la forma requerida por la Administración.

En respuesta a las alegaciones de la contratista, la Dirección General de Infraestructuras y Servicios emite informe, fechado el 30 de octubre de 2025, en el que se insiste en el incumplimiento del plazo total de ejecución por dos razones fundamentales: por un lado, porque el plazo inicial de ejecución de dos meses desde la fecha del acta de comprobación del replanteo (8 de septiembre de 2023), hubo de ser ampliado a petición del contratista hasta en cuatro ocasiones, quedando fijado en el 9 de julio de 2024; y, por otro, porque las certificaciones de los meses de abril a junio reflejan graves incumplimientos del porcentaje previsto en el programa de trabajo, por causas atribuibles al contratista.

Asimismo, el informe añade las obras que quedan pendientes de ejecutar: la legalización del ascensor exterior, la ejecución de la protección ignífuga de la estructura metálica del mismo, y el cambio del montacargas, cuyo dimensionado no se corresponde con el previsto en el proyecto, vulnerando así los criterios de accesibilidad y requiriendo, por tanto, su desmontaje completo.

Aclara el centro directivo que el acta de comprobación material previa a la resolución del contrato, correspondiente a los trabajos realizados hasta la fecha, alcanzó un 73,48% de ejecución, pero ello no implicaba, en ningún caso, la recepción total de la obra objeto del contrato, sino, únicamente, de las unidades ejecutadas hasta el momento de la suspensión, de ahí que el contrato no pueda considerarse cumplido en su integridad, ni proceda su liquidación, conforme al artículo 245 de la LCSP.

El informe rechaza que el incumplimiento que afecta al montacargas tenga carácter accesorio, defiende que su adecuación a las medidas y características técnicas constituía un requisito sustancial, y, además, era responsabilidad de la contratista principal.

Por último, la Dirección General de Infraestructuras y Servicios niega que se firmara el acta de recepción de la obra de acuerdo con el artículo 210 de la LCSP, sin que el acta de comprobación material previa a la resolución del contrato pueda equipararse, ni producir los mismos efectos.

Al citado informe del centro directivo le acompaña un informe técnico de valoración de fecha 27 de octubre de 2025, en el que se cuantifican en 26.508,20 € los daños y perjuicios derivados del incumplimiento atribuido a la contratista.

Fechado el 14 de noviembre de 2025, figura el informe favorable de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid al proyecto de orden que acuerda la resolución del contrato.

El 20 de noviembre de 2025 se solicita informe de la Intervención General, acordando el 26 de noviembre de 2025 la suspensión del procedimiento durante el plazo que medie entre la solicitud del informe y la recepción de la respuesta. La notificación a la empresa es rechazada automáticamente, por lo que se tiene por practicada por el

transcurso del plazo según los artículos 43.3 y 40.4 de la LPAC. El 1 de diciembre de 2025, se le notifica a la compañía depositaria del seguro de caución constituido por la contratista.

Fechado el informe de la Intervención General el 4 de diciembre de 2025, contiene diferentes reparos al mencionado proyecto de orden, en relación con la ausencia de determinada documentación, con la necesidad de aclarar alguna fecha y con las aparentes imprecisiones del incumplimiento del porcentaje de ejecución de la obra.

Subsanados los reparos, se remite nuevamente el expediente a la Intervención General para que fiscalice la actuación, en aplicación de lo dispuesto en los artículos 16, 82 y siguientes de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid. Consta en el expediente el informe de fiscalización favorable a la resolución del contrato fechado el 26 de diciembre de 2025.

A continuación, la Orden 204/2026, de 27 de enero, del consejero de Educación, Ciencia y Universidades levanta el plazo de suspensión para la continuación del procedimiento.

Finalmente, el 27 de enero de 2026, la Subdirección General de Infraestructuras y Servicios solicita a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades que recabe el dictamen preceptivo sobre el citado proyecto de orden de resolución del contrato a la Comisión Jurídica Asesora, y, a su vez, que se le informe del momento de tal remisión, a fin de acordar la suspensión del plazo máximo para resolver el procedimiento.

La Secretaría General Técnica procede a la tramitación de la petición con fecha 6 de febrero de 2026, siendo recibido el 9 de febrero en la Comisión Jurídica Asesora.

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 Educación, Ciencia y Universidades, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 18.3 b) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno.

La contratista ha formulado su oposición y, por ello, resulta preceptivo el dictamen de esta Comisión, *ex* artículo 191.3.a) de la LCSP.

SEGUNDA.- Del expediente tramitado, resulta indubitada la aplicación al contrato de obras de referencia de la regulación contenida en la LCSP.

De esta forma, el artículo 212.1 de la LCSP señala que: *“La resolución del contrato se acordará por el órgano de contratación, de oficio o a instancia del contratista, en su caso, siguiendo el procedimiento que en las normas de desarrollo de esta Ley se establezca”*.

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

Conforme a ello, en el presente expediente consta evacuado el trámite de audiencia a la contratista, así como a la entidad depositaria del seguro de caución formalizado por la empresa, en los términos que han quedado expuestos.

Por otro lado, el apartado tercero de este artículo 191 dispone que es preceptivo el informe del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva en los casos de interpretación, nulidad y resolución, cuando se formule oposición por parte del contratista.

De acuerdo con la normativa expuesta, resulta que la competencia para resolver los contratos corresponde al órgano de contratación.

Además, en relación con el procedimiento hemos de hacer particular referencia al plazo de resolución de éste, 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.

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, 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 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.

Como señalamos en el Dictamen 366/23, de 6 de julio, 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.

En cualquier caso, 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 refiere, el plazo máximo legal para resolver y notificar un procedimiento podrá suspenderse, entre otras circunstancias: *“...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”*.

En el presente caso, la Orden 2409/2025, de 1 de julio, acuerda el inicio del procedimiento de resolución del contrato, pero existe un plazo de suspensión del procedimiento mientras se dicta informe por la Intervención General, acordado en virtud de la Orden 5801/25, de 26 de noviembre, siendo levantada la suspensión por la Orden 204/2026, de 27 de enero, dos meses y un día después, y que como

consta en el antecedente de hecho tercero fueron notificadas a los interesados.

En consecuencia, a la fecha de emisión del presente dictamen, el procedimiento no ha caducado.

TERCERA.- Una vez analizado el procedimiento, debemos realizar algunas consideraciones generales sobre la resolución contractual.

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”*.

A continuación, procede estudiar si concurre o no causa de resolución del presente contrato.

Con carácter previo procede recordar que la resolución a examen se adopta, tras haberse aplicado penalidades en los ocho meses previos a la Orden 2409/2025.

Ya hemos señalado que la resolución pretendida se funda en el epígrafe d) artículo 211.1 de la LCSP que contempla, como causa de resolución *“la demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista”*, y en la cláusula 56 del Pliego de Cláusulas

Administrativas Particulares del Acuerdo Marco de obras de nueva construcción, ampliación, reforma, mejora y demolición de centros educativos no universitarios de la Comunidad de Madrid (Lote 3 DAT, Madrid-Este) que establece:

“Los contratos basados en el acuerdo marco podrán resolverse por cualquiera de las causas previstas en los artículos 211 y 245 de la LCSP. Además, podrá ser causa de resolución del contrato derivado la no ejecución de la obra de acuerdo con las prescripciones establecidas en el correspondiente proyecto y el incumplimiento de lo dispuesto en el apartado 25 de la cláusula 1 sobre la procedencia de la subcontratación.

Cuando la resolución del contrato sea por causas imputables al contratista, se procederá, en todo caso, a la incautación de la garantía definitiva, sin perjuicio de los daños y perjuicios que se puedan requerir a la empresa”.

Como es sabido, en la contratación administrativa el plazo es un elemento relevante. Esta Comisión Jurídica Asesora ha señalado 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 nuestro dictamen 310/17, entre otros). La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 14 de abril de 2016 (recurso 303/2015) señala en la misma línea que *“la realización de la obra en el plazo concedido es la principal obligación del contratista”*.

Muestra de la relevancia que tiene el plazo en la contratación administrativa es que el artículo 193.1 de la LCSP 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 de la LCSP).

Como se ha indicado, el acta de replanteo se firmó el 8 de septiembre de 2023, comenzando así el cómputo del plazo inicial de 2 meses previsto en la Orden n.º 869/2023, de 15 de marzo, del vicepresidente, consejero de Educación y Universidades, por la que se adjudica el contrato de obras.

Posteriormente, la Administración y la contratista suscribieron cuatro ampliaciones de plazo, instadas por la empresa. La última se acuerda por Orden 2679/2024, de 4 de julio, fijando la fecha final del contrato el 9 de julio de 2024.

Las certificaciones de obra desde el mes de marzo hasta julio de 2024 muestran los insuficientes porcentajes de obra ejecutada en relación con lo previsto en el programa de trabajo, lo que motivó la tramitación de un expediente para imponer penalidades a la contratista, que culminó con la propuesta de Resolución de la Dirección General de Infraestructuras y Servicios, fechada el 3 de octubre de 2024, sin haber formalizado alegaciones la contratista en ninguno de los trámites conferidos.

Una vez iniciado el procedimiento de resolución contractual mediante la Orden 2409/2025, de 1 de julio, del consejero de Educación, Ciencia y Universidades, la razón ofrecida por la contratista en su descargo, se centra en negar que haya incumplido la totalidad del contrato, reconociendo, únicamente, un incumplimiento parcial concretado en la no instalación del montacargas.

En el informe de la Dirección General de Infraestructuras y Servicios de fecha 11 de diciembre de 2025 se detalla el alcance de los incumplimientos y su impacto en el tipo de obra a ejecutar que

pretendía mejorar la accesibilidad en los centros. El informe señala que:

“Un año después del inicio de la imposición de penalidades, el 1 de julio de 2025, se inicia el expediente de resolución del contrato por incumplimiento de plazo mediante Orden n.º 2409/2025, del consejero de Educación, Ciencia y Universidades. En ese momento se habían certificado 136.934,57€ que suponía el 73,48% del importe adjudicado (186.356,64 €).

El 26,52 % restante (49.422,07€), correspondía a unidades fundamentales para el funcionamiento del centro, quedando pendientes partidas esenciales como la legalización del ascensor ya ejecutado y la instalación del nuevo elevador en el hueco del antiguo montacargas.

En consecuencia, y de acuerdo con los informes técnicos emitidos por la dirección facultativa de la obra, se constata que las certificaciones emitidas se ajustan a la ejecución material realizada, cumpliendo con lo establecido en la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) y que corresponden al 73,48% , del total de la obra, quedando pendiente de ejecutar: la legalización del ascensor exterior, la ejecución de la protección ignífuga de la estructura metálica del mismo, y el cambio del montacargas, cuyo dimensionado no se corresponde con el previsto en el proyecto, vulnerando así los criterios de accesibilidad y requiriendo, por tanto, su desmontaje completo.

Además, en relación al ascensor exterior, parte del objeto del contrato, la dirección facultativa detectó una mala ejecución de la estructura del mismo, ya que se había colocado el panel sándwich de la caja del ascensor, sin haber aplicado previamente la protección ignífuga con vermiculita sobre la estructura metálica, en

contra de lo establecido en el Código Técnico de la Edificación (CTE)”.

El artículo 122.4 de la LCSP establece que los contratos se ajustarán al contenido de los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares, cuyas cláusulas se consideran parte integrante de los mismos, advirtiendo el artículo 139.1 que las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a los pliegos y documentación que rigen la licitación y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de sus cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna.

Además, no consta que la mercantil contratista formulara objeción técnica alguna al proyecto o al inicio de las obras, en el acta de comprobación del replanteo de 8 de septiembre de 2023.

En este punto, tal y como dijimos en el Dictamen 129/24, de 14 de marzo, en cuanto a dicho trámite *“la finalidad de la comprobación del replanteo es la de asegurar que el contrato puede ejecutarse para que las obras puedan realizarse sin demora, si son viables, y, en otro caso, facilitar que se introduzcan las modificaciones necesarias en el proyecto, o, en último término, poner fin al contrato por la imposibilidad de la ejecución de las obras en los términos pactados. La legislación contractual otorga especial relevancia al referido acto de comprobación del replanteo”.*

A su vez, el dictamen 273/23, de 25 de mayo, relativo al acta de replanteo y a su firma, señala que en dicho acto *“se confronta el proyecto sobre el terreno en que se prevé la ejecución del citado contrato para, en su caso, solucionar los errores materiales subsanables que pudiera contener el proyecto elaborado por la Administración o poner de relieve aquellos que, en razón a su gran entidad pudieran conducir a la resolución del contrato”.*

Por tanto, el contratista estaba obligado al cumplimiento del contrato en los términos firmados.

Por otro lado, la contratista niega que haya incumplido la ejecución de unidades fundamentales de la obra, más allá de la ausencia de instalación de nuevo elevador en el hueco del antiguo montacargas. Respecto esta cuestión, la falta de adecuación del montacargas exige su cambio por otro con las dimensiones adecuadas al proyecto, siendo, por ende, manifiesto el incumplimiento.

En todo caso, la contratista no justifica en qué medida sí habría cumplido de forma adecuada con el resto de las deficiencias que se le atribuyen, como la ausencia de legalización del ascensor o la protección ignífuga de la estructura metálica del ascensor exterior, aspectos considerados esenciales por la Dirección Facultativa, a tenor del tipo de obra ejecutada que pretende mejorar la accesibilidad al edificio.

Finalmente, lo indicado no se desvirtúa por el hecho de que la Administración suscribiera el acta fechada el 28 de julio de 2025, para la recepción de lo ejecutado. Conviene aclarar que el acta de recepción de la obra regulada en el artículo 164 del RLCAP, pretende dejar constancia del resultado de la recepción, que puede ser total o parcial, como ocurre en el presente caso.

En consecuencia, según lo señalado, procede la resolución del contrato de referencia.

CUARTA.- En cuanto a los efectos de la resolución, es de aplicación el artículo 213.3 LCSP, donde se establece que cuando la resolución del contrato sea por incumplimiento culpable del contratista, le será incautada la garantía y este deberá indemnizar los daños y perjuicios ocasionados en lo que excedan del importe de la garantía incautada.

Así pues, la incautación de la garantía opera de modo automático en aras de garantizar el pago del importe de los daños y perjuicios causados, como se señala en nuestro Dictamen 556/19, de 19 de diciembre o en el 580/20, de 22 de diciembre, sin que resulte precisa la valoración previa de los daños, de conformidad, además, con lo concluido por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de 30 de septiembre de 2019 (recurso 3556/2017).

En este caso, el equipo técnico en informe fechado el 27 de octubre de 2025, valora esos daños y perjuicios en 26.508,20 euros de los que responderá la garantía aportada por el contratista.

En el presente expediente, la propuesta formulada prevé la incautación parcial de la garantía definitiva.

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

CONCLUSIÓN

Procede la resolución del contrato de obras denominado *“Accesibilidad y Evacuación en el CPEE Pablo Picasso de Alcalá de Henares, basado en el Acuerdo Marco de obras de nueva construcción, ampliación, reforma, mejora y demolición de centros educativos no universitarios de la Comunidad de Madrid. Lote 3DAT Madrid-Este”*, por incumplimiento del contrato imputable a la empresa contratista.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el

plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 11 de marzo de 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 141/26

Excmo. Sra. Consejera de Educación, Ciencia y Universidades

C/ Alcalá, 30-32 – 28014 Madrid