

Dictamen nº: **36/26**
Consulta: **Alcalde de Meco**
Asunto: **Contratación Pública**
Aprobación: **21.01.26**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 21 de enero de 2026, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Meco, 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 “*Creación de nuevo vaso, pradera y bar para uso recreativo en verano, en el recinto de la piscina municipal de Meco* (expte. 4842/2025 – 5022/2024)”, suscrito con la mercantil EICO INGENIERÍA Y ECONOMÍA, S.L. (en adelante, “*la contratista*”).

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 29 de diciembre de 2025 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen preceptivo procedente del Ayuntamiento de Meco. Esta solicitud fue complementada con nueva documentación aportada los días 7, 14 y 15 de enero de 2026.

A dicho expediente se le asignó el número 693/25, 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, al letrado vocal D. Ángel Chamorro Pérez, 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 21 de enero de 2025.

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

Mediante Acuerdo del Junta de Gobierno Local de fecha 24 de septiembre de 2024, se acordó la aprobación del proyecto de obras e inicio del expediente de contratación, mediante procedimiento abierto simplificado, para la adjudicación del contrato de referencia, ordenando la redacción de los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares que habrían de regir el contrato y el proceso de adjudicación, así como notificar a la mercantil PEZ ARQUITECTOS S.L.P. con el objeto de que procedieran a efectuar el replanteo del proyecto conforme al artículo 236 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 lo sucesivo, LCSP/2017).

Posteriormente, el día 8 de octubre de 2024, la Junta de Gobierno Local acordó la aprobación del expediente de contratación, los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares, el gasto correspondiente, así como la publicación del anuncio de licitación y de toda la documentación integrante del expediente de contratación en el Perfil del Contratante, en particular el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y el Pliego de Prescripciones Técnicas.

Tras la tramitación del expediente de contratación, mediante Acuerdo del Junta de Gobierno Local de fecha 10 de diciembre de 2024,

se acordó adjudicar el contrato de obras de referencia a la mercantil contratista por la cuantía de 776.808,14 euros, IVA no incluido, lo que supone la cantidad de 939.937,85 euros, de conformidad con la oferta presentada por la adjudicataria.

Con fecha 17 de diciembre de 2024, se firma el correspondiente contrato de obras entre el alcalde de Meco y el representante de la mercantil contratista. Su cláusula tercera establecía en cuanto al plazo de ejecución que *“las obras se ejecutarán de conformidad en el plazo establecido en la cláusula 10 del pliego de cláusulas administrativas particulares, siendo el plazo máximo de ejecución de las obras de CUATRO (4) MESES a contar desde la firma del acta de comprobación del replanteo y, todo ello, de conformidad con lo establecido en el proyecto de la obra”*, añadiendo la cláusula tercera que para garantizar el cumplimiento de las obligaciones la mercantil contratista ha constituido garantía definitiva por importe de 38.840,41 euros mediante seguro de caución.

Con fecha 7 de enero de 2025, se aprueba por parte del alcalde de Meco, el Plan de Seguridad y Salud del contrato de referencia, procediéndose el 10 de enero de 2025 a la firma del acta de replanteo y de inicio de las obras, haciéndose constar en la misma su viabilidad de acuerdo con el presupuesto, planos aprobados y plazo establecido y comprometiéndose la mercantil contratista a cumplir todos los requisitos, plazos y condiciones estipuladas en el contrato de ejecución de obras firmado con la propiedad.

Notificada el acta de replanteo y de inicio de las obras a la mercantil adjudicataria y a PEZ ARQUITECTOS SLP, como entidad encargada de la dirección facultativa de las obras, consta la recepción de esta última con fecha 13 de enero de 2025, así como el justificante de rechazo de notificación electrónica por parte de la primera.

Con fechas 24 y 28 de abril de 2025, la mercantil contratista presenta dos escritos solicitando la ampliación del plazo de ejecución de las obras objeto de este expediente, como consecuencia, por un lado, de *“la cantidad anormal de número de días que se han producido pluviometrías de grado medio, alto, o muy alto en los meses de enero, febrero, marzo de 2025”* y, por otro, *“la subida o elevación de cota del nivel freático, encontrando agua a cotas inferiores a 2 metros, que son las que indicaban en estudio geotécnico”*. En concreto, en el segundo de estos escritos, que viene a ser complementario del primero, solicita el incremento de plazo de *“30 días naturales para la parte del kiosco- bar con finalización prevista de los trabajos 9 de junio de 2025 y 1 mes más 16 días, hasta el 26 de junio de 2025, para la parte correspondientes a la piscina y pradera”*.

Solicitado informe a la dirección facultativa de las obras, ésta, con fecha 30 de abril de 2025, lo emite concluyendo que *“parece razonable y justificada la solicitud de ampliación del plazo de finalización de los trabajos en 30 días para el kiosco para el kiosco (hasta el 9 de junio) y en un mes y 16 días para el resto de las obras (hasta el 26 de junio)”*, si bien añade que *“habría que puntualizar que si bien es admisible la entrega de la obra del kiosco el día 9 de junio desde una semana antes los trabajos que se realicen deberán ser compatibles con la entrada del concesionario del kiosco bar para ir organizando el equipamiento y el mobiliario en la zona de barra y cocina”*.

De acuerdo con este informe, con fecha 6 de mayo de 2025, el alcalde de Meco acuerda *“la ampliación del plazo en treinta (30) días naturales, para la parte del proyecto relativa a kiosco-bar, con finalización prevista de los trabajos el día 9 de junio de 2025 y de un (1) mes y dieciséis (16) días naturales, siendo el plazo de finalización de obras para la piscina y pradera el día 26 de junio de 2025; con las indicaciones realizadas en el informe de la Dirección Facultativa”*, siendo notificado este acuerdo a la mercantil adjudicataria (constando justificante de rechazo de

notificación electrónica) y a la dirección facultativa de las obras, que la recepcionó el mismo 6 de mayo de 2025.

Posteriormente, el 24 de junio de 2025, la adjudicataria presenta una nueva solicitud de ampliación de plazo debido a la *“ralentización de los trabajos, e incluso paradas totales de la ejecución de los mismos, de la zona de la pradera y piscina por interferencias con las obras colindantes e incluso intrusión de otras obras colindantes que afectan a la parcela en la cual tenemos que realizar las obras arriba indicadas, a día de hoy siguen vigentes esas interferencias dentro de la parcela (adjuntado fotografías)”*, por lo que solicita *“el incremento de plazo solicitado es de 66 días naturales hasta el 31 de agosto de 2025, para la parte del proyecto correspondientes a la piscina y pradera”*.

Con fecha 25 de junio de 2025, se solicita informe a la dirección facultativa de las obras sobre esta nueva ampliación de plazo, emitiéndolo el 26 de junio, en el que concluye, *“(i) como se ha explicado en el punto número uno de este informe mediante las certificaciones firmadas por el contratista, la obra ya llevaba un retraso en su ejecución a principio de junio que hacía imposible cumplir los plazos aportados por la propia empresa constructora en su primera solicitud y en una fecha muy anterior a la realización de la cala en el extremo noreste de la parcela; (ii) no parece razonable que, en una primera ampliación de plazo, el día 30 de abril, la empresa solicitara un mes y 16 días de ampliación de plazo para finalizar la piscina y la urbanización y casi 2 meses después se soliciten 2 meses más. Eso supondría que no se habría avanzado nada entre el día 30 de abril y el día de hoy, por supuesto tampoco habrían avanzado nada los trabajos desde el 30 de abril hasta el día 12 de junio (día de apertura de la cala). Es más, se habría ido hacia atrás pues el plazo estimado para poder finalizar la obra es mayor; (iii) que la ejecución de esta cala (que resultaba de las fotografías que acompañaba la mercantil contratista a su escrito de solicitud de segunda ampliación de plazo), dada su posición, tamaño y*

fecha de ejecución en la que se ha realizado no ha interferido en la ejecución de los trabajos de ejecución de la obra y en el acceso a la misma de suministros; (iv) que la obra está dividida en tres partes: kiosco-bar, piscina y urbanización, no pudiéndose ejecutar ésta última hasta la finalización de la piscina, o al menos la delimitación exacta de las cotas en el perímetro de las playas. Por lo tanto, las obras de urbanización están afectadas por el retraso en la ejecución de la piscina. No es posible, a día de hoy, estimar retraso alguno por la afección de las obras colindantes en los trabajos de urbanización, ya que lo previsible es que cuando los trabajos mencionados comiencen la cala esté cerrada y; (v) este informe concluye que, basándose en las causas descritas en la segunda petición de ampliación del plazo, el retraso ha sido producido por motivos exclusivamente imputables al contratista”.

Este informe se completa con otro posterior de 27 de junio en el que en relación con el “socavón existente en la parcela”, se señala que el mismo “no era otra cosa que una cala que fue necesario realizar desde la obra colindante por petición al Ayuntamiento de la empresa suministradora de gas y consistía en una excavación en terreno natural de en torno a 2.50 x 8.00 metros de tamaño para identificar un colector existente y fue solicitada formalmente con fecha 12 de junio. Su posición se encontraba en el extremo noreste de la parcela junto al límite de la obra y alejada de las zonas de trabajo actuales”, y añadiendo a continuación que “dicho socavón, a petición de esta dirección facultativa, ha sido cerrado hoy día 27 de junio de 2025, según puede apreciarse en las fotografías que se adjuntan, en la idea de que cuando avancen los trabajos de la piscina y puedan dar comienzo los trabajos de urbanización en la pradera no suponga obstáculo alguno”.

Por último, el 8 de agosto de 2025, la dirección facultativa de las obras emite informe relativo al estado de las obras a petición del Ayuntamiento de Meco, en el que después de hacer un relato de los hechos y relacionar las principales actuaciones que deberían llevarse a

cabo para la finalización de los trabajos, concluye que *“la obra solo está ejecutada en tres cuartas partes del total, falta un 25,69%. La falta en obra, de un técnico responsable como jefe de obra, impide por parte de la dirección facultativa estimar el tiempo que se necesitará para completarla y los recursos que dedicará la empresa. En todo este tiempo la dirección facultativa ha realizado su seguimiento semanal de la obra, como atestiguan las 35 actas de obra realizadas y la prolongación en el tiempo de su trabajo, a día de hoy, en el doble de meses de dirección de obra”*.

TERCERO.- Llegamos así al expediente de resolución contractual que nos ocupa, del que interesa destacar los siguientes hechos.

La Dirección Facultativa, a petición del Ayuntamiento de Meco, con fecha 30 de octubre de 2025, realiza informe relativo al *“estado actual de las obras”*, del que resulta que la obra se encontraba en esa fecha sin actividad aparente, sin encargado ni jefe de obra, totalmente abandonada por la empresa contratista, sin haberse realizado un vallado en la totalidad de la obra, de manera que la parte ejecutada empezaba a degradarse por el crecimiento de vegetación salvaje, añadiendo que desde el mes de agosto únicamente se había realizado un 2,53% de los trabajos requeridos para la finalización de la misma y considerando que quedaba aproximadamente por ejecutar un 19,91% de la obra, concluyéndose que la obra no se había concluido en esa fecha por la dejación de funciones por parte de la empresa constructora.

Posteriormente, la Junta de Gobierno Local, en sesiones celebrada el 21 de octubre de 2025 y el 11 de noviembre de 2025, acordó la imposición de penalidades a la contratista por importe de 76.475,92 euros y de 8.078,80 euros, respectivamente, por incumplimiento y demora en el plazo de ejecución, oficiándose la remisión del Decreto nº 2399/2025, de 5 de diciembre, de aprobación de ejecución de estas penalidades a la contratista y a la entidad asegurada con fecha 10 de diciembre de 2025, y no obstante no haber sido aportado con el

expediente justificante de su recepción por ninguno de ellos, con fecha 15 de enero de 2026, nos ha sido remitido recurso de reposición formulado contra este Decreto n° 2399/2025 por parte del contratista.

Con fecha 4 de noviembre de 2025, la Junta de Gobierno Local acuerda incoar procedimiento de resolución del contrato de obras de referencia, al tiempo que dispone dar audiencia, por plazo de diez días a la mercantil contratista. Dicho acuerdo (al que se acompaña el informe de la Dirección Facultativa de 30 de octubre de 2025 al que nos acabamos de referir) consta notificado con esa misma fecha a la mercantil contratista.

Con fecha 14 de noviembre de 2025, la adjudicataria presenta sus alegaciones (a las que acompaña un total de 13 documentos) en las solicita que, (i) se declare la improcedencia del inicio del procedimiento de resolución contractual tramitado mediante el expediente n° 4842/2025, al no concurrir causa válida ni debidamente acreditada que justifique dicha resolución; (ii) se deje sin efecto la imposición de penalidades acordadas mediante las Resoluciones de la Junta de Gobierno Local de fechas 21 de octubre y 11 de noviembre de 2025, por carecer de fundamento fáctico y jurídico al no ser imputables al contratista los retrasos en la ejecución de las obras, y se declare la nulidad de pleno derecho de esas resoluciones; (iii) se reconozca la existencia de recepción tácita parcial de las obras correspondientes a la fase del kiosco-bar, al haberse producido su ocupación y puesta en servicio por parte del concesionario y del público, con los efectos jurídicos propios de dicha recepción conforme a la legislación contractual vigente y; (iv) subsidiariamente, para el supuesto de que este órgano considere procedente la resolución contractual, se acuerde el abono íntegro de todas las partidas ejecutadas, precios contradictorios, excesos de medición y modificaciones ordenadas por la dirección facultativa, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 211 LCSP, sin que proceda exigir indemnización

alguna al contratista, dada la concurrencia incumplimientos previos por parte del propio Ayuntamiento.

Posteriormente, el 17 de noviembre de 2025, por parte del Ayuntamiento de Meco se da traslado de estas alegaciones a la dirección facultativa, solicitando la emisión de informe respecto a las mismas.

Este informe es remitido al Ayuntamiento el 21 de noviembre de 2025 y en él se concluye que *“tras la argumentación expuesta, la relación de informes presentados anteriormente (listados al inicio de este documento) y la relación de actas de obra que describen en tiempo y forma las vicisitudes de la obra, se concluye que una vez ampliado el plazo de ejecución de la obra por el período de lluvias intensas de este año, el retraso de la obra corresponde exclusivamente a razones imputables al contratista y que éste además, ha abandonado la obra de forma unilateral desde septiembre de 2025”*.

Con fecha 24 de noviembre de 2025, la Secretaría General del Ayuntamiento de Meco informa favorablemente la resolución del contrato de obras de referencia de conformidad con (i) el informe de la dirección facultativa de fecha de 8 de agosto de 2025 en donde se acredita la notoria disminución de los recursos empleados en la obra con afectación al ritmo de trabajo, únicamente imputable al contratista; (ii) el informe de la Policía Local del Ayuntamiento en el que se acredita que de fecha de 20 de agosto de 2025 a fecha de 17 de octubre de 2025 no hay presencia de trabajadores en la obra ni avance en su ejecución; (iii) las certificaciones aprobadas en los meses de julio y agosto únicamente corresponden a un 1% del total de la obra cada una, constatando el abandono de la ejecución del proyecto por parte del contratista; y considera, por último acreditado por parte de la dirección facultativa una lista de trabajos mal ejecutados que implican el retraso inevitable en la ejecución del contrato imputables al contratista.

Posteriormente, el 25 de noviembre de 2025, la Intervención del Ayuntamiento de Meco emite informe con reparo por no constar en el expediente dictamen de esta Comisión.

Ese mismo 25 de noviembre, la Junta de Gobierno Local adopta acuerdo para solicitar dictamen de esta Comisión, suspender la tramitación del expediente de resolución del contrato hasta la recepción del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid y comunicar al interesado la solicitud de este dictamen preceptivo.

Figura en la documentación remitida el oficio de comunicación de dicho acuerdo de suspensión a la empresa contratista, pero no su efectiva recepción por la interesada.

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.”).

La contratista ha formulado su oposición y, por ello, resulta preceptivo el dictamen de esta Comisión ex artículo 191.3.a) de la LCSP/2017.

SEGUNDA.- - El contrato cuya resolución se pretende se adjudicó por acuerdo de la Junta de Gobierno Local el día 10 de diciembre de 2024 y se formalizó el 17 de diciembre de 2024, por lo que resulta de aplicación la LCSP/17 tanto en el aspecto sustantivo como en el procedimental.

De esta forma, el artículo 212.1 de la LCSP/17 establece que: *“La resolución del contrato se acordará por el órgano de contratación, de oficio o a instancia del contratista, en su caso, siguiendo el procedimiento que en las normas de desarrollo de esta Ley se establezca”*. Ante la falta de desarrollo reglamentario en el aspecto objeto de estudio, debe considerarse, asimismo, lo dispuesto en el artículo 109 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP) referido específicamente al *“procedimiento para la resolución de los contratos”* en lo que no se oponga a la ley.

En materia de procedimiento, la resolución de contratos administrativos exige atenerse a lo previsto en el artículo 190 de la 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 de la LCSP/2017 requiere que en el correspondiente expediente se dé audiencia al contratista. A estos efectos, con fecha 4 de noviembre de 2025 se procedió a dar este trámite audiencia (acompañando el informe de la Dirección Facultativa de 30 de octubre de 2025), presentado sus alegaciones la mercantil adjudicataria con fecha 14 de noviembre de 2025, oponiéndose a la resolución contractual planteada por la Administración.

Asimismo, el artículo 109.1.b) del RGLCAP, exige la audiencia al avalista o asegurador “*si se propone la incautación de la garantía*”. Sin embargo, en el expediente remitido no consta haberse procedido con este trámite de audiencia con los efectos que de ello se derivan según se expondrá posteriormente.

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, habiéndose solicitado informe a esta Comisión con fecha 29 de diciembre de 2025.

Por lo que se refiere al ámbito de la Administración local, el artículo 114.3 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (en adelante, TRRL) aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, establece como necesarios los informes de la Secretaría y de la Intervención de la Corporación.

En este sentido figuran en el expediente los informes ya referidos de la Secretaría General y de la Intervención del Ayuntamiento de Meco, de fechas 24 y 25 de noviembre de 2025, respectivamente.

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, que era el

órgano de contratación en virtud de la delegación hecha por Decreto de la Alcaldía nº 1803/2024 de 3 de septiembre, por lo que la Junta de Gobierno Local es también el órgano competente para la resolución.

Además, en relación con el procedimiento, hemos de 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.

Como señalamos en el dictamen 366/23, de 6 de julio, referido también a una entidad local, 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 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”*.

Como se ha indicado anteriormente, en el presente caso, iniciado el procedimiento de resolución el día 4 de noviembre de 2025, resulta claro

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

No obstante lo señalado, hemos de advertir que, si bien con fecha 25 de noviembre de 2025 se acordó suspender la tramitación del expediente de resolución del contrato hasta la recepción del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, figurando en la documentación remitida el oficio de comunicación de dicho acuerdo de suspensión a la empresa contratista, no consta su efectiva recepción por ésta, necesaria para que la suspensión surta efecto.

TERCERA.- Según resulta de la cláusula cuarta del contrato formalizado por las partes con fecha 17 de diciembre de 2024 *“Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones la empresa EICO INGENIERÍA Y ECONOMÍA, S.L., ha constituido la garantía definitiva por importe de treinta y ocho mil ochocientos cuarenta euros con cuarenta y un céntimos de euro (38.840,41.- €) mediante seguro de caución N.º de ATRADIUS CREDITO Y CAUCION S.A.”.*

Como ya hemos señalado, el artículo 109.1.b) del RGLCAP, exige la audiencia al avalista o asegurador *“si se propone la incautación de la garantía”*, debiendo tenerse en cuenta a estos efectos que el artículo 112.2 de la LCSP/17 refiere que *“el avalista o asegurador será considerado parte interesada en los procedimientos que afecten a la garantía prestada, en los términos previstos en la legislación vigente en materia de procedimiento administrativo común”*. Sin embargo, en el expediente remitido no consta haberse procedido con este trámite de audiencia.

En este punto, debemos advertir que con fecha 14 de enero de 2026 fue enviada a esta Comisión el oficio, de 10 de diciembre de 2025, de remisión a ATRADIUS CREDITO Y CAUCION S.A (entidad aseguradora), del Decreto nº 2399/2025, de 5 de diciembre, de aprobación de ejecución de

penalidades impuestas al contratista y que fueron aprobadas mediante acuerdos de la Junta de Gobierno Local en sesiones celebradas los días 21 de octubre y 11 de noviembre de 2025, por importe de 76.475,92 euros y 8.078,80 euros, respectivamente.

Sin embargo, y más allá de que no consta la recepción de esta notificación por parte de la entidad aseguradora, ello no supondría la subsanación de la omisión del trámite de audiencia exigido por el artículo 109.1.b) del RGLCAP, toda vez que el acuerdo de inicio del expediente de resolución tuvo lugar con fecha 4 de noviembre de 2025 (fecha en la que se dio audiencia a la contratista) y el oficio de remisión del Decreto de aprobación de ejecución de penalidades es posterior, en más de un mes, a dicho acuerdo de inicio y viene referido a penalidades que en el segundo de los casos, fueron aprobadas con fecha 11 de noviembre de 2025, es decir, también con posterioridad a la fecha del acuerdo de inicio del expediente de resolución.

Señalado lo anterior, debemos tener en cuenta que el artículo 213.3 LCSP/17, establece que cuando la resolución del contrato sea por incumplimiento culpable del contratista, éste debe indemnizar de los daños y perjuicios ocasionados, siendo efectiva la indemnización, en primer término, sobre la garantía, añadiendo el apartado 5 del mismo precepto que, en todo caso, el acuerdo de resolución contendrá pronunciamiento expreso acerca de la procedencia o no de la pérdida, devolución o cancelación de la garantía que, en su caso, hubiese sido constituida.

Pues bien, en el presente expediente, ni el acuerdo de inicio de resolución ni la posterior propuesta de resolución del contrato, contemplan la incautación de la garantía definitiva constituida, procediendo, por tanto, aplicar la doctrina sentada por esta Comisión Jurídica Asesora (así los dictámenes 566/19, de 19 de diciembre; 74/20, de 27 de febrero y 265/20, de 30 de junio), siguiendo la jurisprudencia

del Tribunal Supremo en su Sentencia de 30 de septiembre de 2019 (recurso 3556/2017), según la cual, y conforme a la redacción del artículo 110 d) de la LCSP/17, *“la incautación constituye una medida de la administración en aras a garantizar el pago del importe de los daños y perjuicios causados en los casos de resolución del contrato,... por lo que no resulta precisa la valoración previa de los daños para acordar aquella”* y, por tanto, la incautación de la garantía opera de modo automático en caso de incumplimiento culpable del contratista en aras a garantizar el pago del importe de los daños y perjuicios causados.

En consecuencia, no habiéndose dado audiencia en el procedimiento a la entidad aseguradora y operando la incautación de modo automático, procederá cumplimentar este trámite en los términos que ya señaló el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en su dictamen 483/12, de 19 de septiembre, donde, recogiendo la doctrina ya expuesta en sus dictámenes 370/09, de 17 de junio o el 70/10, de 17 de marzo, así como la jurisprudencia del Tribunal Supremo (Sentencia de 14 de diciembre de 2004 (recurso 4188/1999) dictaminó en contra de la procedencia de la resolución sometida a consulta en los casos de omisión de la audiencia al avalista (en nuestro caso, aseguradora), por las repercusiones que puede tener en la validez del procedimiento de resolución instado, al afectar a la indefensión de este.

Por tanto, según lo señalado, procede la retroacción del procedimiento para otorgar la preceptiva audiencia a la mercantil *ATRADIUS CREDITO Y CAUCION S.A.*, debiendo advertirse que, como es doctrina reiterada de este órgano consultivo (así, el dictamen 294/19, de 11 de julio; dictamen 155/18, de 5 de abril y el dictamen 516/16, de 17 de noviembre, entre otros muchos), esta audiencia debe practicarse inmediatamente antes de dictar la propuesta de resolución, sin que puedan incorporarse con posterioridad a dicha audiencia informes que

introduzcan hechos o cuestiones nuevas para la resolución del procedimiento.

CUARTA.- Sin perjuicio de lo señalado en la consideración anterior, debemos advertir en relación con la propuesta de resolución que nos ha sido remitida que en realidad la misma no es tal, pues lo remitido es un certificado, emitido por el secretario accidental del Ayuntamiento de Mecó, del Acuerdo adoptado el 25 de noviembre de 2025 por la Junta de Gobierno Local en el que después de simplemente relacionar una serie de documentos que forman parte del expediente de resolución, se acuerda (i) continuar con el procedimiento de resolución del contrato de referencia *“por incurrir en causa de resolución, conforme a lo expuesto en el artículo 211.1.f) de la LCSP, por los motivos expuestos en los informes indicados en los antecedentes de la presente resolución, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 191.3.a) de la LCSP”*; (ii) solicitar dictamen de esta Comisión, (iii) suspender la tramitación del expediente de resolución del contrato hasta la recepción de este dictamen y, (iv) comunicar al interesado la solicitud de este dictamen preceptivo.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que tal y como hemos señalado reiteradamente, (así nuestro dictamen 127/21, de 16 de marzo, 701/24, de 7 de noviembre y 302/25, de 12 de junio, entre otros), el dictamen preceptivo de esta Comisión está sujeto a unas exigencias formales que vienen desarrolladas en el artículo 19 del ROFCJA, en cuya virtud *“el informe preceptivo de la Comisión Jurídica Asesora se debe solicitar cuando el expediente esté completamente tramitado, en su caso, una vez adoptada la Propuesta de Resolución y antes de la decisión de la administración correspondiente”*.

Si se considera que el dictamen de esta Comisión ha de versar sobre la resolución del contrato de referencia, es claro que la propuesta que ha de culminar el expediente para ser luego elevada a este órgano consultivo es la que formule el órgano de contratación sobre la concurrencia de los

presupuestos necesarios para que proceda dicha resolución contractual, con inclusión de los correspondientes antecedentes y fundamentos jurídicos, incluyendo la totalidad de los trámites del procedimiento.

El órgano consultivo no está llamado a elaborar propuestas de resolución, sino a valorar las elaboradas por la Administración consultante, ratificándolas o desautorizándolas. Se trata de un defecto esencial en orden a la posible emisión por esta Comisión Jurídica Asesora del dictamen solicitado porque tratándose de dictámenes preceptivos, nunca se pronuncia en abstracto, sino que lo hace en relación con los contenidos dispositivos o decisorios concretos que la Administración pretende adoptar, una vez que el expediente está completamente tramitado.

En particular debe advertirse que, en el caso que nos ocupa, el Acuerdo de 25 de noviembre de 2025 señala como causa de resolución del contrato el artículo 211.1.f) de la LCSP/2017 referido al *“incumplimiento de la obligación principal del contrato”*, mientras que durante todo el expediente, y en particular en el informe de la Secretaría General del Ayuntamiento de 24 de noviembre de 2025, se menciona como causa de resolución el apartado d) de ese artículo 211 de la LCSP, relativo a la *“demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista”*.

Por tanto, según lo señalado, deberá retrotraerse el procedimiento para otorgar la preceptiva audiencia a la mercantil *ATRADIUS CREDITO Y CAUCION S.A.*, y para que el órgano de contratación redacte una propuesta de resolución que, junto con el expediente completo, deberá remitirse a esta Comisión Jurídica Asesora para su dictamen preceptivo, debiendo tenerse en cuenta que, como ya hemos señalado, en esta propuesta de resolución no se podrán incorporar informes posteriores al trámite de audiencia que introduzcan hechos o cuestiones nuevas para la resolución del procedimiento sin dar traslado a los interesados.

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

CONCLUSIÓN

Procede la retroacción del procedimiento en la forma prevista en las consideraciones jurídicas tercera y cuarta del presente dictamen.

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

Madrid, a 21 de enero de 2026

El Presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 36/26

Sr. Alcalde de Meco

Pza. de la Villa, 1 – 28880 Meco