C/ Godofredo Ortega y Muñoz, 1.
06011 Badajoz
Tel: 924 01 42 73
Email: secretaria.cj@juntaex.es

DICTAMEN Nº 154/2026, DE 3 DE SEPTIEMBRE

En la ciudad de Mérida, a 3 de septiembre de 2026, reunida en Pleno la Comisión Jurídica de Extremadura, bajo la presidencia de D. Javier de Manueles Muñoz y con la presencia de las vocales D.ª M.ª José Rubio Cortés y D.ª Marina Godoy Barrero, actuando como letrado-secretario D. Salvador Mateos Sánchez, para analizar y dictaminar la consulta nº 239/2026, relativa al expediente de resolución del contrato de «*Servicio de redacción de proyecto de las obras de reforma en el Centro de Mayores de Olivenza (Badajoz) PRM/2024/0000129147*»; expediente tramitado por la Consejería de Salud y Atención a la Dependencia de la Junta de Extremadura.

Ha sido ponente D. ª M.ª José Rubio Cortés.

I. ANTECEDENTES DE HECHO

I.I. Del asunto.

Del expediente administrativo que se acompaña han de destacarse los siguientes documentos:

1.- Acuerdo de 8 de octubre de 2024, del órgano de contratación de la extinta Consejería de Salud y Servicios Sociales, de inicio de la tramitación del contrato menor "*Redacción de Proyecto de las Obras de Reforma en el Centro de Mayores de Olivenza (Badajoz)*". El órgano de contratación, con fecha 18 de octubre de 2024, aprueba el gasto y la adjudicación del contrato a D. Julián José Gutiérrez, por un importe de 14.382,06 €.

2.- Documento de formalización del contrato suscrito el día 21 de octubre de 2024 entre el Servicio Extremeño de Promoción de la Autonomía y Atención a la Dependencia y el adjudicatario Julián José Gutiérrez Clemente. El contrato administrativo de referencia, en base a los establecido en el pliego de prescripciones técnicas y al informe de necesidad, indica en su cláusula CUARTA, que "*El plazo de vigencia del contrato será de 4 meses, a partir del día siguiente a la formalización del contrato, para la entrega del proyecto de ejecución en formato digital para su supervisión. Dentro de dicho plazo, se conceden 2 meses para la entrega del proyecto básico en formato digital para su supervisión. Se conceden 15 días hábiles desde la supervisión y aprobación del proyecto de ejecución, para la entrega final del conjunto de la documentación en papel encarpetada según lo descrito en el PPT y una copia en soporte digital*". Se acompaña también el Pliego de Prescripciones Técnicas, en el que figura como Anexo I la "GUÍA DE PRESENTACIÓN DE LOS PROYECTOS DE EDIFICACIÓN".

3.- Informe propuesta de resolución del contrato, suscrito por el Servicio de Obras, Proyectos e Instalaciones el 9 de abril de 2026.

4.- Acuerdo de inicio del procedimiento para la resolución del contrato menor de servicio de Redacción de proyecto de las obras de reforma en el Centro de mayores de Olivenza (Badajoz), suscrito por la secretaria general de la Consejería de Salud y Servicios Sociales el 28 de abril de 2026, al apreciarse la concurrencia de la causa de resolución prevista en artículo 211.1 d) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público,

consistente en la demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista, así como "*la no corrección de las deficiencias advertidas",* debidamente notificado al contratista. En dicho acuerdo se indica que, en atención a lo establecido en el artículo 314.3 de la LCSP, el contratista deberá abonar a la Administración una indemnización de 2.971,50 euros, cantidad que resulta de calcular el 25% de 11.886,00 euros, cantidad que se corresponde con el precio del contrato sin IVA.

Además, se le concede un trámite de audiencia de 10 días naturales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 109.1 a) del Reglamento General de la LCSP, para que formule las alegaciones que en su derecho considere convenientes.

5.- El 4 de mayo de 2026 se recibe escrito del contratista manifestando su oposición a la resolución contractual y adjuntando documentación relativa al proyecto de obras objeto del contrato.

6.- Informe de la Unidad de Obras e Instalaciones de la Dirección Gerencia del Servicio Extremeño de Promoción de la Autonomía y Atención a la Dependencia (SEPAD), como órgano responsable de la ejecución del contrato, en relación con las alegaciones del contratista, suscrito el 12 de junio de 2026.

7.-Informe jurídico de secretaría general de la Consejería de Salud y Atención a la Dependencia, de fecha 9 de julio de 2026, en el que se informa favorablemente la continuación del procedimiento de resolución del contrato menor, al apreciarse la concurrencia de la causa de resolución prevista en artículo 211.1 d) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, consistente en la demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista.

8.- Propuesta de resolución, suscrita por el Servicio de Contratación Administrativa, con fecha 14 de julio de 2026, en la que se acuerda:

"*Primero. Resolver el contrato menor de "REDACCIÓN DE PROYECTO DE LAS OBRAS DE REFORMA EN EL CENTRO DE MAYORES DE OLIVENZA (BADAJOZ) expediente núm PRM/2024/0000129147 formalizado con D. JULIÁN JOSÉ GUTIERREZ CLEMENTE con N.I.F.: 09177744P, por un importe de 14.382,06 €(IVA incluido) por la demora en el cumplimiento de los plazos y la no corrección de las deficiencias advertidas, de conformidad con el artículo 314 de la LCSP.*

Al tratarse de un contrato menor y no haber constituido garantía a favor de la Administración, en atención a lo establecido en el artículo 314.3 de la LCSP, deberá abonar a la Administración una indemnización de 2.971,50 euros, cantidad que resulta de calcular el 25% de 11.886,00 euros, cantidad que se corresponde con el precio del contrato sin IVA.

Segundo. Que se inicie el procedimiento para la liquidación total del contrato, así como para el abono de la indemnización a favor de la Administración contratante.".

I.II. De la consulta

1.- Con fecha 15 de julio de 2026 fue requerida, por parte de la Secretaría General de la Vicepresidencia y Consejería de Presidencia, Coordinación de la Acción del Gobierno, Interior y Emergencias de la Junta de Extremadura, la emisión de dictamen relativo al expediente de resolución del contrato referido en el encabezamiento y tramitado por la Consejería de Salud y Atención a la Dependencia de la Junta de Extremadura.

2.- Mediante Resolución de 16 de julio de 2026 de la Presidencia de esta Comisión Jurídica, se acuerda la admisión de la consulta, quedando asignada como queda indicado en el encabezamiento.

3.- No habiéndose considerado necesaria la práctica de diligencias adicionales, quedó conclusa esta fase del procedimiento de la consulta con la documentación obrante en el expediente, elevándose por la ponencia proyecto de dictamen que fue incluido en el orden del día de la sesión plenaria citada en el encabezamiento, siendo aprobado por unanimidad de los miembros presentes.

II. OBJETO Y ALCANCE DE LA CONSULTA

Se somete a la consideración de la Comisión Jurídica de Extremadura el expediente relativo a la resolución del contrato administrativo anteriormente referenciado.

Es objeto de la consulta determinar si procede o no la resolución contractual que se pretende, para lo que se examinará, en primer lugar, la legalidad del procedimiento administrativo sustanciado y, en su caso, la concurrencia de causa que ampare dicha resolución, así como los efectos que de la misma pudieran derivarse.

III. FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- Competencia de la Comisión Jurídica de Extremadura y carácter preceptivo del dictamen

El apartado 4 de la disposición adicional primera de Ley 2/2021, de 21 de mayo, de defensa, asistencia jurídica y comparecencia en juicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura dispone que: «*La Comisión Jurídica de Extremadura deberá ser consultada en todos aquellos asuntos que por ley resulte preceptiva la emisión de dictamen por la Administración consultiva, así como en los dispuestos por esta ley, a excepción de los supuestos previstos por el Estatuto de Autonomía de Extremadura en los que se estará a lo dispuesto por el artículo 24 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado».*

Por su parte, el apartado 5 de esta misma disposición adicional, establece que la Comisión Jurídica será consultada:

«e) En materia de contratación pública:

a. La interpretación, nulidad y resolución de los contratos, cuando se formule oposición por parte del contratista».

Por su parte, el artículo 58.1.e.1) del Reglamento de organización y funcionamiento de la Abogacía General de la Junta de Extremadura, de su Cuerpo de Letrados y de la Comisión Jurídica de Extremadura, aprobado por Decreto 1/2022, de 12 de enero, señala que la Comisión Jurídica deberá ser consultada en aquellos asuntos en los que por ley resulte preceptiva la emisión de dictamen por la Administración consultiva, señalando de manera expresa los supuestos de *«interpretación, nulidad y resolución de los contratos, cuando se formule oposición por parte del contratista»*.

Concurriendo en el presente expediente la citada circunstancia, en cuanto se ha formulado oposición por parte del contratista, corresponde a esta Comisión Jurídica la emisión de dictamen con carácter preceptivo.

Segundo.- Consideraciones sobre la tramitación del expediente.

En primer lugar, cabe señalar que el contrato cuya resolución se pretende se encuentra sometido a la vigente Ley de Contratos del Sector Público, 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).

Por tanto, en cuanto al régimen jurídico aplicable a la resolución del contrato, tanto en sus aspectos sustantivos como procedimentales, serían aplicables, además de, en primer término, lo dispuesto en el propio contrato y en el pliego, lo establecido en la citada Ley, concretamente en sus artículos 211 al 213, y, específicamente, en lo que respecta a los contratos de servicios, en el artículo 313, así como en otros artículos que, a lo largo de la ley, regulan aspectos puntuales que también resultan de aplicación.

Concretamente, en lo que se refiere al procedimiento a seguir para determinar la resolución de un contrato, el artículo 212.1 LCSP 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 las normas de desarrollo de esta Ley establezca»*.

A falta de desarrollo reglamentario, y, en lo que no se oponga a la misma, también será de aplicación el todavía vigente artículo 109 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (en adelante RGLCAP). Subsidiariamente, de conformidad con la disposición final cuarta de la LCSP, se aplicará la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

Así, el RGLCAP establece en su artículo 109 los requisitos que son exigibles al procedimiento de resolución de los contratos, concretándolos en los siguientes:

«a) Audiencia al contratista por plazo de diez días naturales, en el caso de propuesta de oficio.

b) Audiencia, en el mismo plazo anterior, del avalista o asegurador si se propone la incautación de la garantía.

c) Informe del Servicio Jurídico, salvo en los casos previstos en los artículos 41 y 96 de la Ley (referentes a la falta de constitución de la garantía definitiva y demora en el cumplimiento de los plazos, respectivamente)*»*.

d) Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva, cuando se formule oposición por parte del contratista (en los mismos términos que dispone el artículo 191.3 de la LCSP)*»*.

En consecuencia con lo antedicho, cabe conceptuar como trámites necesarios del procedimiento de resolución contractual, su iniciación mediante acuerdo adoptado por órgano competente, tras el cual, y previos los actos de instrucción que se estimen precisos, se otorgará audiencia al contratista y en su caso al avalista o asegurador por plazo de diez días, debiendo formularse con posterioridad, a la vista del resultado de las actuaciones realizadas, la correspondiente propuesta de resolución para continuar, en el caso de que se haya producido oposición por el adjudicatario, con la solicitud del preceptivo dictamen al órgano consultivo.

En cuanto al órgano competente para resolver el contrato se debe acudir al artículo 212.1 LCSP, que determina como órgano competente al órgano de contratación. Según lo expuesto, es competente para resolver el contrato la titular de la Dirección Gerencia del SEPAD, de acuerdo también con lo dispuesto en el artículo 32.1 de la Ley 12/2018, de 26 de diciembre, de contratación pública socialmente responsable de Extremadura (en adelante, LCPSREx) en relación con el artículo 23 del Anexo del Decreto 222/2008, de 24 de octubre, por el que se aprueban los Estatutos del Servicio Extremeño de Promoción de la Autonomía y Atención a la Dependencia. Esta competencia se encuentra delegada en la Secretaría General de la Consejería de Salud y Atención a la Dependencia, mediante Resolución de 17 de junio de 2026, de la Dirección Gerencia del Servicio Extremo de Promoción de la Autonomía y Atención a la Dependencia (DOE núm.118 de 22 de junio). Por tanto, en el expediente remitido a consulta consta Acuerdo de inicio del procedimiento para la resolución del contrato menor de servicio de Redacción de proyecto de las obras de reforma en el Centro de mayores de Olivenza (Badajoz), suscrito por la secretaria general de la Consejería de Salud y Servicios Sociales el 28 de abril de 2026.

Entre la documentación remitida consta la notificación del citado acuerdo al contratista, en fecha 28 de abril de 2026. Consta en el expediente que no se constituyó garantía, al tratarse de un contrato menor, por lo que no corresponde efectuar audiencia al avalista.

Asimismo, obran en el expediente las alegaciones efectuadas por el contratista, referidas al acuerdo de inicio, en las que muestra su oposición a la resolución contractual. Sobre las alegaciones presentadas se emite informe el 12 de junio de 2026, por la Unidad de Obras e Instalaciones de la Dirección Gerencia del SEPAD; desestimando las mismas.

Finalmente, figura informe jurídico suscrito por la secretaría general de la Consejería de Salud y Atención a la Dependencia, de fecha 9 de julio de 2026, en el que se informa favorablemente la continuación del procedimiento de resolución.

Consta la propuesta de resolución emitida por el instructor del procedimiento, el 14 de julio de 2026, en la que se exponen los hechos y fundamentos jurídicos de aplicación, se valoran las alegaciones del contratista obrantes en el expediente y se propone la desestimación de estas y, por ende, la resolución del contrato con abono de indemnización a la Administración por parte del contratista.

En cuanto al plazo máximo para resolver, la actual LCSP, a diferencia de la ley anterior, prevé un plazo específico de duración del procedimiento de resolución contractual, y así el artículo 212.8 LCSP establece que «*Los expedientes de resolución contractual deberán ser instruidos y resueltos en el plazo máximo de ocho meses*», produciéndose en otro caso su caducidad, por aplicación del artículo 22.1 LPACAP.

Sin embargo, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de marzo de 2021, por la que se declara la inconstitucionalidad de determinados preceptos de la LCSP, ha afectado directamente al referido artículo, al considerar que «*En cuanto a la extinción de los contratos, el art. 212.8 LCSP dispone que los expedientes de resolución contractual deberán ser instruidos y resueltos en el plazo máximo de ocho meses. El tribunal considera fundada la pretensión del recurrente, por cuanto se trata de una norma de naturaleza auxiliar y procedimental que no puede ser considerada básica. La regulación relativa a la duración de la tramitación de los expedientes de resolución contractual podría ser sustituida por otra elaborada por las comunidades autónomas con competencia para ello, sin merma de la eficacia de los principios básicos en materia de contratación pública (STC141/1993, FJ 5).*

Por tanto, procede declarar contrario al orden constitucional de competencias al art. 212.8 LCSP. No se precisa pronunciar su nulidad, dado que la consecuencia de aquella declaración es solamente la de que no será aplicable a los contratos suscritos por las Administraciones de las comunidades autónomas, las corporaciones locales y las entidades vinculadas a unas y otras [SSTC 50/1999, FFJJ 7 y 8; 55/2018, FFJJ 7 b) y c)]».

Por ello, en el procedimiento de resolución contractual objeto del presente dictamen es de aplicación el artículo 16.5 de la Ley 12/2018, de 26 de diciembre, de contratación pública socialmente responsable de Extremadura, el cual preceptúa que «*Los procedimientos de imposición de penalidades y de resolución de contratos tramitados en el ámbito de la Junta de Extremadura y su sector público autonómico que tengan la consideración de poder adjudicador con sujeción a lo dispuesto en la legislación estatal de contratos del sector público deberán resolverse y notificarse en el plazo máximo de seis meses. La falta de resolución expresa en el plazo indicado conllevará la caducidad y el archivo de las actuaciones*».

Habiéndose dictado el acuerdo de inicio, por la Secretaría General de la Consejería de Salud y Servicios Sociales, el 28 de abril de 2026, el procedimiento, a fecha de la emisión del presente dictamen, se encuentra aún en plazo.

Por último, se ha solicitado el preceptivo dictamen a este órgano consultivo, acompañándose el expediente tramitado, así como diversa documentación relativa al expediente de contratación del contrato que se pretende resolver.

Expuestas las anteriores consideraciones, se puede concluir afirmando que, en líneas generales, se ha respetado el procedimiento establecido.

Tercero.- Análisis del fondo del supuesto sometido a consulta.

Una vez analizado el procedimiento, procede pronunciarse sobre si concurre o no la causa de resolución del contrato. En el supuesto sometido a consulta se invoca el artículo 211.1 d) de la LCSP que, al regular las causas de resolución de los contratos, establece, entre las causas de resolución del contrato, la demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista. Se recoge también, en aplicación de la letra h) del mismo precepto-"*h) Las que se señalen específicamente para cada categoría de contrato en esta Ley-*", como causa de resolución para este tipo de contratos "*la no corrección de las deficiencias advertidas",* indicándose que, en atención a lo establecido en el artículo 314 de la LCSP, se requirió al contratista el 5 de noviembre de 2025, al objeto de que procediera a la ejecución del contrato mediante la entrega del proyecto de ejecución completo, sin que atendiera dicho requerimiento.

El contrato del que trae causa el presente procedimiento de resolución es el contrato de servicio de "*Redacción de proyecto de las obras de reforma en el Centro de Mayores de Olivenza*", suscrito el día 21 de octubre de 2024 entre el Servicio Extremeño de Promoción de la Autonomía y Atención a la Dependencia y el adjudicatario Julián José Gutiérrez Clemente. El contrato administrativo de referencia, en base a lo establecido en el pliego de prescripciones técnicas y al informe de necesidad, indica en su cláusula CUARTA, que "*El plazo de vigencia del contrato será de 4 meses, a partir del día siguiente a la formalización del contrato, para la entrega del proyecto de ejecución en formato digital para su supervisión. Dentro de dicho plazo, se conceden 2 meses para la entrega del proyecto básico en formato digital para su supervisión. Se conceden 15 días hábiles desde la supervisión y aprobación*

del proyecto de ejecución, para la entrega final del conjunto de la documentación en papel encarpetada según lo descrito en el PPT y una copia en soporte digital".

Con fecha de 9 de abril de 2026, se emite informe propuesta de resolución del contrato de referencia, en el que se hacen constar las diversas incidencias que se han ido produciendo en la ejecución del contrato.

"(…)

Con fecha 19 de diciembre de 2024, el adjudicatario hace entrega únicamente de los planos pertenecientes al Proyecto Básico.

Posteriormente, con fecha de registro de entrada 28 de marzo de 2025, el adjudicatario remite "A la atención del Servicio de Obras, Proyectos e Instalaciones, adjunto el Proyecto de reforma de Centro de Mayores de Olivenza"; sin embargo, la documentación remitida consiste en esta ocasión en documentación de planos y presupuesto del Proyecto Básico.

Con fecha 22 de julio de 2025, se recibe por correo electrónico en la Dirección General de Accesibilidad y Centros, el Proyecto de Ejecución compuesto por memoria, planos, pliegos y presupuesto, pero dicha entrega no corresponde con la GUÍA DE PRESENTACIÓN DE LOS PROYECTOS que se refleja en los Pliegos de Prescripciones Técnicas, que se le comunica al adjudicatario para subsanar dicha incongruencia.

Con fecha 5 de noviembre de 2025, se cursa requerimiento formal al adjudicatario, con notificación de la misma fecha y Nº NoExp-NOT-159242_51081, para que proceda a la ejecución de dicho contrato mediante la entrega del Proyecto de Ejecución completo con arreglo a lo dispuesto en el Pliego de Prescripciones Técnicas, en formato digital para su supervisión, en un plazo no superior a 15 días hábiles.

Con fecha de 28 de noviembre de 2025, tiene entrada la factura correspondiente al 30% de los honorarios del contrato, por alcanzar el primer hito contractual por importe de 4.314,62€ (IVA incluido). Se realiza la conformidad de dichos honorarios por parte del Servicio de Obras, Proyectos e Instalaciones con fecha 2 de diciembre de 2025.

Con fecha 22 de enero de 2026, desde la Dirección General de Accesibilidad y Centros mediante correo electrónico, se le indica al adjudicatario nuevamente las modificaciones necesarias conforme a la documentación entregada el 22 de julio de 2025, para proceder a la modificación de las mismas y la correcta entrega del Proyecto de Ejecución.

A fecha de hoy, la empresa adjudicataria no ha hecho entrega del Proyecto de Ejecución solicitado, incumpliendo, por tanto, con el plazo de ejecución del contrato."

Estas circunstancias motivan dicha propuesta, instando a la Secretaría General el inicio del procedimiento dirigido a resolver el contrato, en cuanto se hace constar que "*existiendo un incumplimiento del plazo total fijado para la ejecución del contrato, y de conformidad con el artículo 193 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en su redacción dada en el apartado 1, así como en el apartado 3 del mismo artículo, "cuando el contratista, por causas imputables al mismo, hubiere incurrido en demora respecto al cumplimiento del plazo total, la Administración podrá optar, atendidas las circunstancias del caso, por la resolución del contrato…", este Servicio PROPONE la resolución del contrato menor de servicios (…)"*

En la propuesta de resolución, suscrita por el Servicio de Contratación Administrativa, con fecha 14 de julio de 2026, se acuerda:

"*Primero. Resolver el contrato menor de "REDACCIÓN DE PROYECTO DE LAS OBRAS DE REFORMA EN EL CENTRO DE MAYORES DE OLIVENZA (BADAJOZ) expediente núm PRM/2024/0000129147 formalizado con D. JULIÁN JOSÉ GUTIERREZ CLEMENTE con N.I.F.: 09177744P, por un importe de 14.382,06 €(IVA incluido) por la demora en el cumplimiento de los plazos y la no corrección de las deficiencias advertidas, de conformidad con el artículo 314 de la LCSP.*

Al tratarse de un contrato menor y no haber constituido garantía a favor de la Administración, en atención a lo establecido en el artículo 314.3 de la LCSP, deberá abonar a la Administración una indemnización de 2.971,50 euros, cantidad que resulta de calcular el 25% de 11.886,00 euros, cantidad que se corresponde con el precio del contrato sin IVA.

Así, por todo lo indicado, por el órgano de contratación se considera procedente la resolución del contrato, al amparo de lo establecido en el artículo 211.1.d) de la LCSP, por demora del contratista, al haberse cumplido el plazo de ejecución del contrato sin que se haya cumplido lo establecido en el mismo a fecha de inicio del expediente de resolución.

Se indica también la concurrencia de la causa específica prevista en el artículo 314 para los contratos de elaboración íntegra de un proyecto de obra, que establece:

"*Artículo 314. Subsanación de errores y corrección de deficiencias.*

1. Cuando el contrato de servicios consista en la elaboración íntegra 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, hay que comenzar indicando que, como se exige por la doctrina y jurisprudencia (dictámenes del Consejo de Estado de 1 de marzo de 1979 y 9 de junio de 1988, entre otros; dictámenes nº 15/2022, de 24 de febrero y nº 98/2022, de 7 de septiembre, entre muchos otros, de esta Comisión Jurídica; sentencias del Tribunal Supremo de 2 de abril de 1992 y 20 de abril de 1999, entre otras), procede la resolución del contrato solo si estamos ante un incumplimiento grave.

Por su parte, el mismo Tribunal Supremo ha manifestado, en su Sentencia de 16 de octubre de 1984, que *«(…) ha de prestarse en cada caso una exquisita atención a las circunstancias concurrentes, con el fin de dilucidar si se está ante un verdadero y efectivo incumplimiento de las obligaciones contractuales, revelador de una voluntad clara de no atender, dolosa o culposamente, los compromisos contraídos o, por el contrario, más bien ante un mero retraso, desfase o desajuste en modo alguno expresivo de aquella voluntad y, en definitiva, de un efectivo incumplimiento de la esencia de la obligación».*

No debemos tampoco obviar que, conforme al artículo 189 de la LCSP, *«Los contratos deberán cumplirse a tenor de sus cláusulas, sin perjuicio de las prerrogativas establecidas por la legislación en favor de las Administraciones Públicas»* o que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 139.1 de la citada Ley, *«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 dichas cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna».

En primer lugar, señalar, respecto del cumplimiento de los plazos por el contratista, que el artículo 193.1 LCSP, determina que "*el contratista está obligado a cumplir el contrato dentro del plazo fijado para la realización del mismo, así como de los plazos señalados para su ejecución*". El apartado 3 de este mismo artículo dispone que: "*Cuando el contratista, por causas imputables al mismo, hubiere incurrido en demora respecto al cumplimiento del plazo total, la Administración podrá optar, atendidas las circunstancias del caso, por la resolución del contrato o por la imposición de las penalidades diarias en la proporción de 0,60 euros por cada 1.000 euros del precio del contrato, IVA excluido*".

Continúa el artículo 195 prescribiendo que "*En el supuesto a que se refiere el artículo 193, si la Administración optase por la resolución esta deberá acordarse por el órgano de contratación o por aquel que tenga atribuida esta competencia en las Comunidades Autónomas, sin otro trámite preceptivo que la audiencia del contratista y, cuando se formule oposición por parte de este, el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva*".

El apartado 9.4. "*Control de calidad, supervisión y aprobación del proyecto. Obtención de licencias*" del pliego de prescripciones técnicas que rige el presente contrato determina que "*Es responsabilidad del proyectista la corrección y adecuación de su proyecto a las exigencias expresadas en los apartados de este PPT, tanto en el contenido de este, como entre otras circunstancias, en el cumplimiento de los plazos establecidos en su programa de trabajo y oferta. El proyecto deberá quedar totalmente definido en todos sus aspectos, contener todos los documentos necesarios para proceder a la convocatoria de licitación de las obras y, posteriormente garantizar su construcción y funcionamiento. También será responsabilidad del proyectista la inadecuación de lo proyectado a la realidad por imprecisión de los datos iniciales. El adjudicatario del mencionado contrato se compromete a realizarlo de acuerdo con la normativa vigente en materia de contratación administrativa, incluyendo los Pliegos aplicables*".

El apartado 12 del referido pliego fija el plazo de ejecución que "*(…) será de 4 meses, a partir del día siguiente a la formalización del contrato, para la entrega del proyecto de ejecución en formato digital para su supervisión. Dentro de dicho plazo, se conceden 2 meses para la entrega del proyecto básico en formato digital para su supervisión. Se conceden 15 días hábiles desde la supervisión y aprobación del proyecto de ejecución, para la entrega final del conjunto de la documentación en papel encarpetada según lo descrito en el PPT y una copia en soporte digital*". En los mismos términos queda reflejado en la cláusula cuarta del contrato.

Del examen del expediente se aprecia una falta de diligencia por parte del contratista desde el inicio de la ejecución del contrato, así como un incumplimiento sustancial tanto de las obligaciones impuestas por el contrato como de los requerimientos que se le han ido realizando por parte de la Administración. Observamos cómo el contratista incurre en demora ya en el primer hito, puesto que debiendo haber entregado el proyecto básico de reforma, según el contrato suscrito, en dos meses, es decir, el 21 de diciembre de 2024, no es hasta el 28 de marzo de 2025 cuando el adjudicatario remite lo que califica como "*proyecto de reforma*", sin embargo, sólo acompaña los planos y el presupuesto del proyecto básico, habiendo presentado ya el 19 de diciembre de 2024 también exclusivamente los planos. Posteriormente, el 22 de julio de 2025, el adjudicatario remite, por correo electrónico, el

proyecto de ejecución, compuesto por memoria, planos, pliegos y presupuesto, superando, por tanto, también el plazo de 4 meses, que venció en febrero, para la entrega del proyecto de ejecución y la entrega final del conjunto de documentación relativa al proyecto de obras. Hace constar el órgano de contratación que, ante las presentaciones de documentación incompleta, se efectuaron requerimientos de documentación, habiéndole dirigido requerimiento formal el 5 de noviembre de 2025, al que no atiende, siendo comunicadas nuevamente, esta vez mediante correo electrónico, el 22 de enero de 2026, las modificaciones necesarias en la documentación entregada el 22 de julio, instándole a que subsane para poder entender efectuada la correcta entrega del proyecto de ejecución. Sin embargo, tampoco se atendió al requerimiento. Se ha excedido, por tanto, sobradamente el plazo establecido de 4 meses para la entrega del proyecto de ejecución, a confeccionar conforme a lo establecido en el pliego de prescripciones técnicas, sin que conste la entrega completa y conforme del mismo dentro del plazo pactado.

En cuanto al incumplimiento de los plazos del contrato, el Tribunal Supremo, en Sentencia de 25 de mayo de 2004, señalaba que "*son de carácter esencial o fijo para el contratista, sin que estén precisados de interpretación por la otra parte*", y en cuanto a su vencimiento, el Consejo de Estado, en su Dictamen 912/1997, de 27 de febrero, decía que "*el simple vencimiento de los plazos sin que la prestación del contratista esté realizada implica "ipso iure" la calificación de incumplimiento, pues el contrato administrativo tiene como elemento característico ser un negocio a plazo fijo, en el que el tiempo constituye una condición esencial*". Así mismo, el Tribunal Supremo, en Sentencia de 17 de octubre de 2000, señala que "*el plazo fijado para el cumplimiento de la prestación contractual constituye el elemento básico de la relación jurídica establecida, de forma que cuando éste aparece como un elemento relevante es una determinación esencial, que no accesoria o agregada a la esencia de la prestación, de donde se desprende que si el plazo transcurrió el contrato quedó sustancialmente afectado por dicha situación y el incumplimiento resultó claramente imputable al contratista, resultando ajustada a derecho la resolución acordada por la Administración con la consecuencia de la incautación de la fianza constituida por el contratista como efecto propio del acuerdo resolutorio*".

Por tanto, convenimos con el responsable del contrato en que se ha puesto de manifiesto una clara responsabilidad del adjudicatario, al no cumplir con el objeto del contrato en los términos estipulados, sin haber atendido a los sucesivos requerimientos que le ha ido dirigiendo la Administración, demostrando, por tanto, un incumplimiento achacable al contratista.

De estos hechos, se deriva claramente la concurrencia de la causa prevista en el artículo 211.1.d) de la LCSP, y que el contratista en nada rebate. Así, frente a estos hechos, las alegaciones del contratista no niegan los hechos descritos, sino que se limitan a expresar que no pudo visualizar el requerimiento de la Administración, habiendo acreditado la Administración fehacientemente la recepción de este el día 5 de noviembre a las 11:45 horas. En este caso, hay que hacer constar que no se incorporan al expediente remitido a esta Comisión Jurídica ni los requerimientos ni las comunicaciones efectuadas al contratista en el ámbito de la ejecución del contrato y que sólo se encuentran referidas en el informe del Servicio de Obras, Proyectos e Instalaciones. Si bien estas no han sido rebatidas por el contratista, por lo que este órgano las entiende como efectuadas, nos reiteramos sobre la obligación que tienen las administraciones consultantes, prevista en el artículo 67.1 del Reglamento de organización y funcionamiento de la Abogacía General de la Junta de Extremadura, de su Cuerpo de Letrados y de la Comisión Jurídica de Extremadura, aprobado

por Decreto 1/2022, de 12 de enero, de remitir, junto a la solicitud de dictamen, expediente administrativo completo, foliado y con un índice con los antecedentes e informes que deban obrar preceptivamente en él y los que no siendo preceptivos se hayan requerido o evacuado, de tal manera que no se sustraigan a este órgano elementos que pueden ser determinantes para la formación de la opinión de este órgano consultivo y, por ende, para el mejor acierto del dictamen.

Por todo lo indicado, se considera procedente la resolución del contrato, al amparo de lo establecido en el artículo 211.1.d) de la LCSP, al encontrarnos ante una demora del contratista, que ha de calificarse como culpable, al apreciarse en el contratista, como se ha expuesto, una voluntad clara y contraria al cumplimiento del contrato en los términos pactados, y sin que se haya cumplido lo establecido en el mismo a fecha de inicio del expediente de resolución contractual, afectando a la prestación principal, a pesar de haberse efectuado sucesivos requerimientos por parte de la Administración.

Por el contrario, no se observa la concurrencia de la causa específica prevista en el artículo 314 para los contratos de elaboración íntegra de un proyecto de obra. El art. 314 de la LCSP establece que cuando un contrato de servicios consiste en la elaboración íntegra 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 para ello un plazo que no podrá superior a dos meses. 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. Si se opta por la resolución procederá la incautación de la garantía y el contratista incurrirá en la obligación de abonar a la administración una indemnización equivalente al 25 por ciento del precio del contrato.

Así, cuando el incumplimiento consiste precisamente en que el proyecto contiene errores, omisiones o deficiencias técnicas subsanables, el legislador ha establecido un régimen especial:

- requerimiento de subsanación;
- plazo de hasta dos meses;
- atendiendo a las circunstancias concurrentes, posibilidad de nuevo plazo, o resolución con incautación de garantía e indemnización del 25%.

Como hemos indicado anteriormente, en el expediente remitido no se adjuntan ni los requerimientos ni las comunicaciones efectuadas al contratista en el ámbito de la ejecución del contrato y que sólo se encuentran referidas en el informe del Servicio de Obras, Proyectos e Instalaciones. Tampoco la documentación aportada por el contratista. Así las cosas, con la documentación obrante en el expediente, esta Comisión Jurídica no puede verificar que la Administración activó la causa de resolución específica del apartado 3 del artículo 314 de la LCSP. No se adjunta el requerimiento que el órgano de contratación efectúa formalmente el 5 de noviembre de 2025, que permitiría verificar, al poder analizar los términos en los que se formuló, si fue formalmente configurado como requerimiento de subsanación del citado artículo 314.1 y si se identificaron de manera suficientemente concreta los defectos. Se hace constar en el informe que "*Con fecha 5 de noviembre de 2025, se cursa requerimiento formal al adjudicatario, con notificación de la misma fecha y Nº NoExp-NOT-159242_51081, para que proceda a la ejecución de dicho contrato mediante la entrega del Proyecto de Ejecución completo con arreglo a lo dispuesto en el Pliego de Prescripciones Técnicas, en formato digital para su supervisión, en un plazo no superior a 15 días hábiles",* lo que constituye un

requerimiento bastante genérico y parece que destinado a compelir a la ejecución del contrato en sí, más que a la subsanación concreta de alguna omisión, deficiencia, defecto o error. Tampoco la Administración ha fundamentado en el expediente la entidad del defecto que presentaba el proyecto, o las circunstancias concurrentes que llevaron a optar por la resolución en lugar de otorgar un nuevo plazo. Se hace constar únicamente, también en el informe propuesta de inicio de 9 de abril de 2026, y con respecto a la documentación aportada el 22 de julio, que no cumplía los requerimientos de la "*Guía de presentación de los proyectos*" que se refleja en el pliego de prescripciones técnicas, pero ese dato no se traslada al requerimiento. Por otro lado, en el informe jurídico que acompaña al expediente no consta análisis alguno sobre la concurrencia de dicha causa, más allá de su cita con ocasión de la determinación de la indemnización.

El Tribunal Supremo ha venido señalando, entre otras en su Sentencia de 23 noviembre 1988, que *« (...) se desprende el carácter restrictivo que preside la facultad resolutoria del administrado frente a la Administración, dada la finalidad de servicio a la comunidad que tiene la prestación en que el contrato consiste, es decir que, como señalan las Sentencias de esta Sala de 16 de octubre de 1984 y 9 de octubre de 1987, no todo incumplimiento puede generar la resolución contractual, sino que ello debe contemplarse en cada caso, atendidas las circunstancias de toda índole que concurran para dilucidar en qué supuestos se trata de verdadero y efectivo incumplimiento de las obligaciones contractuales, revelador de una voluntad deliberada y clara de no atender, dolosa o culposamente, los compromisos contraídos, haciendo imposible la realización de la prestación por parte del contratista, y en qué casos se trata de meros retrasos, de desfases o desajustes en modo alguno reveladores de tal voluntad de no cumplir lo pactado*».

Así las cosas, atendiendo a la interpretación restrictiva que debe realizarse de las causas de resolución, en cuanto deben constituir verdaderos incumplimientos, no queda acreditado que concurra la causa especial del artículo 314 LCSP, a lo que se une que el requerimiento se efectúa el 5 de noviembre de 2025, es decir, ampliamente superado el plazo de ejecución del contrato, que finalizó en febrero.

Por todo ello, se considera que, con la documentación obrante en el expediente, únicamente se ha acreditado la concurrencia de la causa prevista en el artículo 211 de la LCSP.

Cuarto. Efectos de la resolución contractual

Una vez apreciada la existencia de un incumplimiento culpable, así como la concurrencia de causa para la resolución del contrato, procede determinar los efectos de esta, estableciéndose a este respecto, en el artículo 213.3 de la LCSP, lo siguiente:

«*Cuando el contrato se resuelva por incumplimiento culpable del contratista le será incautada la garantía y deberá, además, indemnizar a la Administración los daños y perjuicios ocasionados en lo que excedan del importe de la garantía incautada*».

Por todo ello, dado que, en el presente supuesto, y conforme ya ha sido razonado en la consideración precedente, el incumplimiento del contratista es achacable a una conducta culposa del mismo según ha quedado acreditado en el expediente, concurren los requisitos legalmente exigibles para que la autoridad competente decrete, al resolver el contrato, la incautación de la fianza constituida por aquel, aspecto al que no puede darse cumplimiento, al no haberse constituido.

Asimismo, dado el carácter culposo de la resolución contractual, puede admitirse, conforme a lo dispuesto en el mencionado artículo 213 de la LCSP, el abono de una indemnización por los daños y perjuicios que se hubieran ocasionado en lo que excediera del importe de dicha garantía.

A tales efectos, el artículo 113 del RGLCAP dispone que *"En los casos de resolución por incumplimiento culpable del contratista, la determinación de los daños y perjuicios que deba indemnizar éste se llevará a cabo por el órgano de contratación en decisión motivada previa audiencia del mismo, atendiendo, entre otros factores, al retraso que implique para la inversión proyectada y a los mayores gastos que ocasione a la Administración"*.

En el expediente tramitado la Administración ha cuantificado la indemnización exigible en 2.971,50 euros, suma que se corresponde con el 25% del precio del contrato sin IVA; en aplicación de lo establecido en el artículo 314.3 de la LCSP, que prevé tal montante indemnizatorio de manera automática para el supuesto en que se resuelva un contrato de servicio de elaboración de proyectos de obra, en caso de que el proyecto presentado por el adjudicatario presente deficiencias que no hayan sido corregidas por este pese al requerimiento previo de la Administración. Es decir, los efectos que recoge la propuesta de resolución son los propios de la causa de resolución del artículo 314 LCSP.

Ahora bien, como hemos indicado previamente, no se acredita en el expediente la concurrencia de esta causa de resolución y sin que tampoco se haya pactado de modo expreso, como eventual efecto de la resolución contractual, dicho porcentaje indemnizatorio. Considera, por ello, esta Comisión Jurídica que la indemnización que pudiera exigirse al contratista habrá de ceñirse al artículo 113 del RGLCAP citado, debiendo determinarse por la Administración -en expediente independiente- los distintos conceptos que pudieran integrarla -entre los que cita el precepto los mayores gastos que para ella se deriven y los daños derivados del retraso que genere en la realización de las obras previstas- y cuantificarse los mismos, pronunciándose motivadamente el órgano de contratación previa audiencia al contratista.

A la vista de lo anterior, no resulta, por tanto, conforme a Derecho la propuesta de resolución en relación con la determinación de la indemnización.

IV. CONCLUSIÓN

De conformidad con lo anterior, por parte de esta Comisión Jurídica de Extremadura, dictamina que procede resolver el contrato de «*Servicio de redacción de proyecto de las obras de reforma en el Centro de Mayores de Olivenza (Badajoz) PRM/2024/0000129147*»; expediente tramitado por la Consejería de Salud y Atención a la Dependencia de la Junta de Extremadura, por la causa prevista en el artículo 211.1 d) de la LCSP y con los efectos indicados.

Diligencia para hacer constar que el presente dictamen fue aprobado por el Pleno de la Comisión Jurídica de Extremadura en sesión ordinaria de fecha 3 de septiembre de 2026.

En Mérida, a la fecha de las firmas electrónicas.