



CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE,
AGRICULTURA E INTERIOR

Este documento se ha obtenido directamente del original, que contenía todas las firmas auténticas y se han ocultado los datos personales protegidos y los códigos que permitirían acceder al original.

ORDEN

Registro: 2380/2026

Exp.: A/OBR-017701/2024 (2-F/25)

Unidad administrativa:

DIVISIÓN DE CONTRATACIÓN

Orden de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, por la que se resuelve el contrato **EJECUCIÓN DE PROYECTO DE LA RED VIARIA DE LA CONCENTRACIÓN PARCELARIA DE TORRELAGUNA (MADRID), FINANCIABLE CON FEADER** por la causa regulada en el artículo 211.1.f) de la LCSP.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- De conformidad con lo que establecen los artículos 190, 191 y 211 a 213 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP) y en el artículo 109 del Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP), aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre y la propuesta de resolución de la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Alimentación de 9 de diciembre de 2025, mediante Orden 5122/2025 de 16 de diciembre de 2025, se acordó aprobar el inicio del expediente de resolución del contrato de obras **EJECUCIÓN DE PROYECTO DE LA RED VIARIA DE LA CONCENTRACIÓN PARCELARIA DE TORRELAGUNA (MADRID), FINANCIABLE CON FEADER** formalizado en fecha 13 de marzo de 2025, motivada por lo siguiente:

Por el responsable del contrato se ha puesto de manifiesto que concurre la causa de resolución del apartado f del artículo 211 de la LCSP al haber comprobado que la empresa está incumpliendo la obligación principal del contrato pues ha abandonado la obra. Se trata de un incumplimiento grave al no ejecutarse la conducta en que consistía la prestación que conforma el objeto contractual de conformidad con la jurisprudencia sentada por el TSJ de Madrid de 30 de marzo de 20217 (recurso 1053/2016), pues no se trata de simples obligaciones accesorias o complementarias.

El incumplimiento de la ejecución es de plena responsabilidad del contratista como evidencian los antecedentes y hechos referenciados en el procedimiento, en los que queda patente el bajo ritmo de ejecución desde el inicio de la obra, aún a pesar de los continuos requerimientos de activación realizados por parte de la Dirección facultativa. Las dificultades alegadas por el contratista en relación al suministro de los materiales necesarios para la ejecución de la obra pertenecen a su riesgo y ventura, no pudiendo ser objeto de modificación del contrato por este motivo, pues sería una modificación sustancial, conforme al artículo 205 ya que introduciría condiciones que, de haber figurado en el procedimiento de contratación inicial, habrían permitido la selección de candidatos distintos de los seleccionados inicialmente o la aceptación de una

oferta distinta a la aceptada inicialmente o habrían atraído a más participantes en el procedimiento de contratación.

SEGUNDO.- El 16 de diciembre de 2025, se envía, y recibe el contratista, a través del Sistema de Notificaciones Electrónicas (NOTE), notificación de la orden de inicio del expediente de resolución del contrato de obras, en la que se procedía a dar audiencia tanto al contratista (ASCH INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS S.A), como al asegurador (MARKEL INSURANCE, S.E, SUCURSAL EN ESPAÑA) de acuerdo con el artículo 191.2 de la LCSP y en el artículo 109 del RGLCAP.

TERCERO.- El 18 de diciembre de 2025, se notifican (por segunda vez) al contratista, las relaciones valoradas correspondientes a la certificación nº 5 (octubre 2025), y a la certificación nº6 (noviembre 2025), para que formule las alegaciones que estime oportunas en el plazo de 10 días hábiles a partir de la recepción de las mismas.

En el trámite de audiencia para la resolución del contrato, el contratista manifiesta su disconformidad sin detallar los motivos en relación con estas certificaciones, sin perjuicio de lo contenido en el anexo “valoración de los trabajos”.

CUARTO.- El 30 de diciembre de 2025, se recibe por Registro electrónico, dos aportaciones documentales de la empresa contratista, con número de referencia 30/158577.9/25 a las 6:37 h, y 30/158585.9/25 a las 6:49 horas, con idéntica documentación, formulando las siguientes alegaciones que se resumen a continuación:

1. Sobre el incumplimiento grave del contrato por haber abandonado la obra.
2. Sobre la prohibición de apertura de nuevos ejes.
3. Sobre la imposibilidad real de ejecutar el contrato.
4. Sobre la imposibilidad de suministro de los materiales propuestos en Proyecto para la base y la Subbase.
5. Sobre las certificaciones de octubre y noviembre de 2025.
6. Sobre el principio de riesgo y ventura.
7. Sobre la actuación de buena fe y colaboración activa de mi representada.
8. Sobre la vulneración del principio de equilibrio contractual y ruptura del marco de ejecución imputable a la Administración.
9. Sobre la resolución del contrato.
10. Sobre la propuesta de mutuo acuerdo.

En virtud de estas alegaciones, en su escrito, solicita:

- Revocar la Orden nº 5122/2025, por la que se dispone el inicio del expediente de resolución contractual por la causa prevista en el artículo 211.1.f) de la LCSP, al no concurrir incumplimiento grave ni culpable imputable al contratista.
- Dictar nueva Orden por la que se acuerde la resolución del contrato por la causa prevista en el artículo 211.1.g) de la LCSP, por imposibilidad real y objetiva de ejecutar la prestación en los términos inicialmente pactados, en los términos previstos en la LCSP.

- Subsidiariamente, para el caso de no estimarse la resolución en base al artículo 211.1.g) de la LCSP acordar la resolución del contrato por mutuo acuerdo entre las partes, en los términos legalmente previstos.

Por último, cumplido el trámite de audiencia con el avalista MARKEL INSURANCE, S.E, SUCURSAL EN ESPAÑA, se informa que no se han recibido alegaciones para este procedimiento.

QUINTO.- Iniciado el procedimiento de resolución del expediente, y de conformidad con el artículo 172 del RGLCAP, se emplaza a la empresa ASCH INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS, S.A, para el levantamiento del acta de recepción previa a la resolución del contrato, que tiene lugar el 15 de enero de 2026, a las 11:00 horas.

El día 13 de enero de 2026, se le remite a la empresa propuesta de Medición General para la recepción previa a la resolución.

Finalmente, el día 15 de enero de 2026, se levanta Acta de Recepción previa a la resolución del contrato. La alegación planteada por el contratista queda recogida en ese acta del siguiente modo:

“Por parte de ASCH, se indica la no conformidad con las mediciones presentadas, remitiéndonos a la valoración presentada en las alegaciones presentadas con fecha 30/12/25 en trámite de audiencia al expediente de inicio de resolución de las obras”.

SEXTO.- En respuesta a las alegaciones planteadas por el contratista en el trámite de audiencia para la resolución del contrato de obras, y a las planteadas en el Acta de Recepción previa, se emite informe por la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Alimentación, en fecha 17 de febrero, por el que se ratifica la propuesta de resolución por incumplimiento culpable de la obligación principal por el contratista, en virtud del artículo 211.1.f) de la LCSP, y se desestiman las pretensiones del contratista en cuanto a la revocación de la orden de inicio de este procedimiento de resolución, y aplicación de una resolución por mutuo acuerdo.

Se incorpora este informe al expediente de resolución, y se dan en este punto por reproducidas la contestación a las referidas alegaciones.

Sin perjuicio de lo anterior, se reiteran de forma sucinta los hechos en los que se fundamenta la resolución de este contrato, así como, los hechos refutados, y los efectos pretendidos sobre el presente procedimiento de resolución:

1º Sobre la alegación primera (incumplimiento grave del contrato por abandono de obra):

- *“Es necesario indicar que, aunque ASCH haya ejecutado ciertos trabajos en 10,73 km, los mismos solamente han supuesto el 6,8 % de la ejecución de la obra que debiera de haberse realizado en esas fechas, antes de abandonar la obra en la tercera semana de octubre.*

En los meses siguientes la Dirección de obra, la Dirección ambiental y la Coordinadora de seguridad y salud han constatado presencialmente y por escrito y en numerosas ocasiones, la inactividad en la obra habiendo quedado sobradamente acreditada hasta el momento actual.”

- *“Así, el 28/10/25 se llevó a cabo el levantamiento de un Acta de reconocimiento de obra con mención expresa al cese de actividad desde el*

24/10/25 y reconocimiento de dicho extremo por parte del contratista. Se le concedieron 10 días hábiles para retomar la ejecución conforme al Programa de trabajos. El 13/11/25, transcurrido el plazo concedido en el acta del 28/10/25, la dirección facultativa levantó el Acta, con comparecencia del contratista y sin observaciones por su parte, señalando que no existía actividad alguna en la obra y que no se había retomado la normal ejecución de los trabajos, desatendiendo, por lo tanto, el requerimiento realizado.”

2º Sobre la alegación segunda (sobre la prohibición de apertura de nuevos ejes):

- *“El Proyecto de ejecución de una red viaria de consiste principalmente en la realización de los trabajos, a continuación, descritos según el orden normal de ejecución de los mismos, y tal y como figuran cronológicamente reflejados en el programa de trabajos aprobado. A la hora de ejecutar un eje de camino, en primer lugar, se realizan los trabajos de desbroce, apeos, movimientos de tierra, rasanteo, compactación del plano de fundación, cunetas y obras de drenaje; es decir se prepara el terreno existente para poder ejecutar adecuadamente las capas de firme de los caminos proyectados. En segundo lugar, y a continuación de los trabajos previos descritos, se ejecuta la capa de firme de subbase y posteriormente la capa de firme de la base. Es muy importante que no se dilaten los tiempos entre ambas fases para asegurar la buena ejecución de los caminos, así como la estabilidad y durabilidad de los mismos.*

En el mes de septiembre, tras detectar que el contratista no avanzaba en los ejes abiertos aunque desde la administración se le había indicado en diversas ocasiones a que procediera a prepararlo todo para ejecutar los firmes, y teniendo conocimiento que simplemente se dedicaba a abrir nuevos ejes y no continuar los trabajos en los ya abiertos, se le comunicó formalmente que no procediera a la apertura de nuevos ejes y que continuará las obras en los ya iniciados.

Señalar de hecho, al respecto de la alegación, que en el escrito del 28/10/25 el contratista no esgrime en ningún momento (punto 3) que la prohibición de apertura de nuevos ejes sea un impedimento para el avance de las obras.”

- *“Tal y como ha quedado demostrado, la orden dada no impidió objetivamente a la empresa ASCH, Infraestructuras y servicios, S.A. continuar la ejecución de los trabajos y fue necesaria para reducir riesgos a los agricultores y sobrecostes en la ejecución de la obra, y consecuencia de la inactividad de la empresa en la ejecución de los ejes abiertos.”*

3º Sobre alegación tercera (imposibilidad real de ejecutar el contrato):

- *No se han realizado “modificaciones del Proyecto” sino variaciones no sustanciales que no alteran lo más mínimo la, además, naturaleza del Proyecto, que son propias de cualquier ejecución de obra y que no afectan al ritmo normal de la ejecución de la obra dado que han sido discretas y puntuales, para cuya ejecución no era necesaria aprobación previa alguna.*
- *La empresa no solicitó en ningún momento la aprobación de un programa de trabajos nuevo para resolver la posible no disponibilidad de algún permiso.*

Antes al contrario, lo que hizo fue, llegado el mes de septiembre, mes previo al de octubre en el que estaba programada la ejecución de algunos tajos que requerían permiso, manifestar la imposibilidad de seguir adelante con la ejecución por no disponer de los materiales necesarios para ello (zahorras artificiales). En cualquier caso, dado que las zonas afectadas eran muy puntuales, la no disponibilidad de algún permiso no comportaba, bajo ningún concepto, ni paralización ni ralentización del resto de la obra.

- *En cuanto a los motivos esgrimidos para intentar justificar una “ineludible necesidad de aprobación de un Proyecto modificado” ha quedado sobradamente demostrado que no existen nuevas unidades de obra imprescindibles para la realización de la misma, por lo que no se requiere ni la aprobación de precios contradictorios y, menos aún, la redacción de un Proyecto modificado por esta causa. Los presuntos excesos de medición, el Proyecto actual serían finalmente absorberlos a cuenta de la certificación final, por otro lado, como se realiza habitualmente en las obras.*

4º Sobre la alegación cuarta (presunta imposibilidad de suministro de los materiales propuestos en Proyecto para la Base y la Subbase)

- *“Cabe recordar también que el Proyecto exige que la obra se ejecute con los materiales previstos y que la aportación de ese material, como el de cualquier otro de la obra, es de plena responsabilidad del contratista y su riesgo y ventura y puede hacer acopio de él en cualquier cantera que considere esté a la distancia que esté.*

[...]

En resumen, es responsabilidad de la contrata proveerse del material contratado. Existía el material necesario para los firmes, a la distancia proyectada, y a distancias mayores y, aún a pesar de ello, no ha aportado ni 1 m3 de dicho material en el periodo de trabajo.

Llegados a este punto debemos reseñar que resulta evidente que el no aporte de estos materiales se ha debido, en realidad, a una evidente, como la empresa ha reconocido, falta de viabilidad económica para llevar a término la oferta propuesta.”

[...]

Por lo tanto, queda completamente demostrado que no existe una imposibilidad sobrevenida de ejecución conforme al Proyecto licitado, y es evidente el abandono de la obra por parte de la empresa ASCH, antes de que ni tan siquiera hubiera solicitado formalmente la suspensión del contrato.

5º Sobre la alegación quinta (certificaciones octubre y noviembre de 2025):

La empresa presenta documento anexo a las alegaciones con la denominación resumida de “Valoración de los trabajos”.

A este respecto, se desea realizar las siguientes observaciones:

- *La tabla en cuestión no es una valoración propiamente dicha por parte de la contrata de las actuaciones que afirma haber ejecutado, sino que es un recopilatorio desordenado de las unidades que, a su entender, “ha ejecutado y no estaban contempladas en Proyecto” y de otras unidades que, en su opinión, “ha ejecutado con un aumento sustancial de mediciones”, todo ello*

como parte de su tercera alegación acerca de esgrimida “imposibilidad de ejecución del Proyecto”.

- *Esas unidades de obra, no identificadas con código tarifario de Proyecto, han sido, en cuanto a concepto y precio, definidas por la empresa unilateralmente sin ningún tipo de intervención por parte de la Dirección de obra, bien porque no ser necesaria para la obra, bien porque ese trabajo ya está incluido en otras unidades de obra.*
- *Como ya se ha mencionado en el presente informe, en informes anteriores remitidos a la contrata, se estudiaron dichas unidades una por una y se les comunicó que “no existían nuevas unidades de obra imprescindibles para la realización de la obra”. La prueba es que no se ha realizado aprobación alguna de precios contradictorios y, menos aún, Proyecto modificado por esta causa.*
[...]
- *La valoración aportada contiene también unidades asimilables a las proyectadas, “m3 tubería” que no se han ejecutado completa y correctamente. [...]*
- *En general, las mediciones aportadas no se corresponden con lo comprobado por la Dirección de obra, en ocasiones por defecto y en ocasiones por incremento.*
- *Existe una Medición general a origen de enero de 2026, adjunta al Acta de comprobación material previa a la resolución del contrato del 15/01/26, que refleja estas mediciones correctamente ordenadas y valoradas para su certificación.*

6º Sobre la alegación sexta (principio de riesgo y ventura):

- *Contrariamente a lo que el contratista esgrime en su alegación, y tal y como este ha reconocido en diversas reuniones celebradas, no cabe la menor duda de que la empresa sí se enfrenta a un mayor coste y a una menor rentabilidad de las previstas cuando elaboró la oferta económica y es este el motivo real por el que considera que deviene de imposible cumplimiento la ejecución. Sin embargo, y como acaba de mencionarse, esta cuestión debe ser asumida en el marco del principio de riesgo y ventura.*
[...]

Por todo ello, es evidente que la imposibilidad de ejecución descrita sí ha sido provocada por ASCH Infraestructuras y servicios, S.A. dado que desde la propuesta de adjudicación podría haber previsto el suministro del material, haber realizado los acopios correspondientes, pero no actuó con la debida diligencia por su parte, responsabilidad que no se vio modificada por el hecho de que en septiembre se comunicara de manera informal a la dirección facultativa la dificultad que estaba atravesando, mediante la propuesta de uso de materiales alternativos dado que no se pueden modificar las características técnicas de los materiales por poder afectar a la concurrencia.

7º Sobre la alegación séptima (actuación de buena fe y colaboración activa):

“- Sin embargo, comenzadas teóricamente las obras empezó a detectarse un ritmo de ejecución, a priori, incompatible con la ejecución de la anualidad prevista, cuestión acerca de la cual se interpeló por escrito al contratista en hasta tres ocasiones a lo largo de tres meses. Como ejemplo, cabe destacar que a 1 de

septiembre de 2025 la empresa había realizado una ejecución del 11,7 % del presupuesto programado acumulado a dicha fecha.

-De forma sorprendente, lejos de actuar con buena fe, colaboración y lealtad, la empresa negó de forma recurrente que existieran motivos reales de inquietud y aseguró que iba a poder ejecutar la anualidad conforme al contrato.

-No fue hasta el 10 de septiembre, después de tres meses de escasa actividad, cuando en una visita rutinaria de obra, y tras detectar la Dirección facultativa la realización de ensayos no autorizados con material no previsto en el Pliego de prescripciones técnicas, la contratista informó de que no disponía de zahorra ZA0-32 para la ejecución de la Subbase, dejando la capa Base con el material de Proyecto ZA0-20.

-Por otro lado, propuso, en sustitución de la ZA0-32, el empleo de un árido reciclado que no cumple el Pliego de condiciones y comprometía la capacidad portante y la durabilidad de la infraestructura. Por lo tanto, la alternativa presentada no era viable. [...]

Todas las propuestas de firme presentadas fueron estudiadas en profundidad por la dirección facultativa de la obra, pero todas las propuestas presentadas eran inviables, dado que los materiales ofrecidos no tenían las características de lo exigido en el Pliego, luego no aseguraban la misma durabilidad ni estabilidad de los caminos proyectados.

-La empresa era conocedora en todo momento, que las propuestas técnicas presentadas como alternativas al paquete de firme diseñado en el Proyecto, resultaban inviables de ejecución, siendo la empresa plenamente consciente que los materiales alternativos ofrecidos no presentaban las características que se exigen en el Pliego de prescripciones técnicas del Proyecto ofertado a concurso público, y por tanto no podían ser aprobadas. [...]

La empresa era consciente que la no ejecución de los caminos con el paquete de firme proyectado, y el retraso por tanto en la ejecución de las obras, suponía para la Comunidad de Madrid la no la ejecución de fondos comunitarios FEADER y el incumplimiento del Programa de Desarrollo Rural de la Comunidad de Madrid

-La empresa ha desarrollado los trabajos que ha desarrollado y ha procedido al marcado de los ejes y del arbolado por ser su obligación, no tratándose en ningún caso de un hecho extraordinario o discrecional, dentro de la normal ejecución de los mismos.”

8º Sobre la alegación octava (vulneración del principio de equilibrio contractual y ruptura del marco de ejecución imputable a la Administración):

- “Las afirmaciones realizadas por el contratista no se corresponden a la realidad, y si procede la imputación de un incumplimiento culpable al contratista cuando, como ya se ha demostrado anteriormente,”

9º Sobre la alegación novena (resolución del contrato vía artículo 211.1.g) de la LCSP):

- A este respecto, ya se ha analizado y expuesto sobradamente en el presente informe en el análisis de las alegaciones segunda, tercera, cuarta, sexta y octava, que no existe una imposibilidad real de ejecutar el contrato, si no que el problema viene derivado de que el contratista no ha sido capaz de suministrar el material necesario para la ejecución de las obras al precio que esperaba, lo cual es de su entera responsabilidad a través del principio de riesgo y ventura.

10º Sobre la alegación décima (propuesta de mutuo acuerdo):

- *En este escenario una resolución de mutuo acuerdo resulta inviable por motivos obvios, existiendo jurisprudencia al respecto como el Informe 7/2024, de 28 de febrero, de la Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña (Comisión Permanente), sobre la causa de resolución de los contratos administrativos por mutuo acuerdo.*

SÉPTIMO.- Asimismo, se solicitó el informe de la Abogacía, en virtud de lo dispuesto en el artículo 191.2 de la LCSP, en fecha 26 de marzo, se emitió favorablemente con las siguientes conclusiones:

El órgano proponente alega el incumplimiento culpable del contratista, invocando la causa de resolución prevista en el artículo 211.1.f) que recoge “el incumplimiento de la obligación principal del contrato”, al considerar que la empresa contratista ha abandonado la obra.

[...]

Según resulta del expediente, en el caso que nos ocupa, es un hecho indubitado, que la empresa contratista no ha conseguido desvirtuar, que las obras fueron abandonadas en el mes de octubre de 2025, a los pocos meses del inicio de la ejecución de las obras (mes de julio de 2025).

[...]

Sobre el riesgo y ventura del artículo 197 de la LCSP: En este caso, conforme a lo expuesto, no se ha acreditado que haya existido actuación imputable a la Administración ni tampoco fuerza mayor o riesgo imprevisible, que desvirtúe el principio de riesgo y ventura del contratista, sino que, según lo informado por los servicios técnicos, la inejecución de las obras en los términos pactados es probablemente atribuible a la mala gestión por parte de la adjudicataria anteriormente apuntada.

En cualquier caso, el contratista no puede unilateralmente abandonar la ejecución del contrato, como se ha acreditado en este caso[...]

[...]

En definitiva, por todo lo expuesto, cabe concluir que procede la resolución del contrato amparada en un incumplimiento culpable del contratista por un abandono injustificado de las obras, concurriendo la causa prevista en el artículo 211.1.f) de la LCSP/2017.

[...]

Conforme a lo establecido en ese precepto procede que se realice la incautación de la garantía en aras a garantizar el pago del importe de los daños y perjuicios causados a la Administración, sin que resulte precisa la valoración previa de los daños para acordar aquella, tal y como ha sostenido la Comisión Jurídica Asesora (así por ejemplo el Dictamen 273/23, de 25 de mayo), y ello sin perjuicio de iniciar un expediente contradictorio, como sostiene la propuesta de resolución, para poder ejercer la prerrogativa de depurar la responsabilidad del contratista por los daños y perjuicios causados que excedan del importe de la garantía incautada.

OCTAVO.- Se solicitó informe de fiscalización previa a la Intervención General, en fecha: 31 de marzo de 2026. Con fecha 10 de abril de 2026, se emite informe favorable.

NOVENO.- Se solicitó dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, al existir oposición del contratista, la cual en su dictamen nº 277/26 de 13 de mayo de 2026 incluye las siguientes conclusiones:

En este sentido, y según resulta del expediente remitido, debe advertirse que desde el momento de inicio de ejecución del contrato ya se constató por parte de la administración contratante que el contratista no lo estaba ejecutando según el programa previsto.

[...]

Por tanto, puede afirmarse que el 16 de diciembre de 2025, fecha en la que se acordó el inicio del procedimiento de resolución, existía un incumplimiento de la obligación principal del contrato por parte del contratista toda vez que éste había abandonado la obra que, en el presente caso, constituye la obligación principal del contrato.

[...]

En este sentido, debemos tener en cuenta que el contratista no puede alegar el incumplimiento de la obligación, por parte de la Administración, de modificar el contrato porque, como señala la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de noviembre de 2022 (recurso 871/2020):

«No existe tampoco una obligación de la Administración contratante de tramitar el proyecto modificado y la consiguiente imposibilidad de ejecutar las nuevas unidades hasta su aprobación. El órgano competente para determinar si es necesario un modificado del proyecto original es la Dirección facultativa (art. 242.4 LCSP). Más en general, la modificación del contrato es una potestad de la Administración, no un derecho del contratista, aunque su ejercicio debe someterse a un procedimiento y requisitos (arts. 203 y ss. LCSP). El hecho de que en este caso se “negociara” entre las partes la modificación del contrato, no supone el deber de tramitar el procedimiento y concluir en la modificación, aún menos en los términos que pretendía el contratista».

[...]

En este sentido debemos tener en cuenta lo previsto en el artículo 238.1 de la LCSP, según el cual “las obras se ejecutarán con estricta sujeción a las estipulaciones contenidas en el pliego de cláusulas administrativas particulares y al proyecto que sirve de base al contrato y conforme a las instrucciones que en interpretación técnica de este diere al contratista la Dirección facultativa de las obras”.

Más allá de lo señalado en este precepto, debemos advertir también que, no obstante lo alegado por la contratista, lo que es objetivamente cierto es que procedió a la firma del acta de comprobación del replanteo que, como tuvo ocasión de señalar esta Comisión Jurídica Asesora en su Dictamen 21/23, de 19 de enero, es el momento oportuno para manifestar su disconformidad, toda vez que es cuando “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”.

A estos efectos la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de diciembre de 2004 (recurso de casación 6331/2001) declara que la firma del Acta de Comprobación del Replanteo significa, por lo tanto, “que no efectuada oposición alguna en tal momento a la viabilidad del proyecto es improsperable realizarla posteriormente respecto de hechos o de planteamiento técnicos cuyo conocimiento era posible en tal fase”.

[...]

“Lo cual significa que no toda alteración del equilibrio de las prestaciones del contrato da derecho al contratista a reclamar medidas dirigidas a restablecer la inicial ecuación financiera del vínculo, sino únicamente aquellas que sean reconducibles a esos tasados supuestos de ius variandi, factum principis y fuerza mayor o riesgo imprevisible.

En este caso, conforme a lo señalado, no se ha acreditado que haya existido actuación imputable a la Administración ni tampoco fuerza mayor o riesgo imprevisible, que desvirtúe el principio de riesgo y ventura del contratista.”

[...]

“consideraciones éstas que no desvirtúan lo señalado en este dictamen y que nos permiten concluir que procede la resolución del contrato amparada en un incumplimiento culpable del contratista por un abandono injustificado de las obras, concurriendo la causa prevista en el artículo 211.1.f) de la LCSP”

[...]

“la incautación de la garantía opera de modo automático en aras a 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, y en ese sentido, lo recoge la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de 30 de septiembre de 2019 (recurso 3556/2017).”

DÉCIMO.- Finalmente, la fiscalización del expediente de resolución se realizó por la Intervención delegada el día 15 de junio de 2026.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

A) Régimen jurídico del contrato.

PRIMERO.- De acuerdo con la cláusula segunda del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares el presente contrato tiene carácter administrativo. Las partes quedan sometidas

expresamente a lo establecido en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y en el Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares.

Para lo no previsto en los pliegos, el contrato se regirá por la legislación básica del Estado en materia de contratos públicos: Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), y en cuanto no se oponga a lo establecido en la LCSP, el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2011, de 12 de octubre (RGLCAP), por el Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la Contratación de obras del Estado, aprobado por Decreto 3854/1970, de 31 de diciembre, por las leyes aprobadas por la Asamblea de Madrid y por el Reglamento General de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 49/2003, de 3 de abril (RGCPM) y sus normas complementarias. Supletoriamente, se aplicarán las normas estatales sobre contratos públicos que no tengan carácter básico, las restantes normas de derecho administrativo y, en su defecto, las de derecho privado.

B) Sobre la concurrencia de la causa de resolución:

SEGUNDO.- Concorre en el presente caso la causa de resolución del incumplimiento de la obligación principal prevista en la Cláusula 45 del pliego de cláusulas administrativas particulares que rige el contrato, por remisión al artículo 211.1. f) de la LCSP, causa justificada en el antecedente primero de esta Orden y detallada tanto en la propuesta de resolución de la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Alimentación de 9 de diciembre de 2025 como en la Orden 5122/2025 de 16 de diciembre de 2025 por la que se aprueba el inicio de este procedimiento.

Los antecedentes referidos, han constatado que la empresa está incumpliendo la obligación principal del contrato pues ha abandonado la obra. Se trata de un incumplimiento grave al no ejecutarse la conducta en qué consistía la prestación que conforma el objeto contractual de conformidad con la jurisprudencia sentada por el TSJ de Madrid de 30 de marzo de 2017 (recurso 1053/2016), pues no se trata de simples obligaciones accesorias o complementarias.

El incumplimiento de la ejecución es de plena responsabilidad del contratista como evidencian los numerosos antecedentes de referencia, en los que queda patente tanto el bajo ritmo de ejecución desde el inicio de la obra como las dificultades esgrimidas por el mismo en relación al suministro de los materiales necesarios para la ejecución de la misma, aún a pesar de los continuos requerimientos de activación realizados por parte de la Dirección facultativa.

C) Sobre los efectos de la resolución:

TERCERO.- El artículo 213 de la LCSP, regula los efectos de la resolución de los contratos, resultando de aplicación el apartado tercero.

De conformidad con dicho apartado, procede la incautación de la garantía definitiva y el contratista deberá, además, indemnizar a la Administración los daños y perjuicios ocasionados en lo que excedan del importe de la garantía incautada.

El artículo 213.6 de la LCSP, al referirse a los efectos de la resolución de los contratos dispone que *“Hasta que se formalice el nuevo contrato, el contratista quedará obligado, en la forma y*

con el alcance que determine el órgano de contratación, a adoptar las medidas necesarias por razones de seguridad, o indispensables para evitar un grave trastorno al servicio público o la ruina de lo construido o fabricado.”

El artículo 246.5 de la LCSP, indica que *“cuando las obras hayan de ser continuadas por otro empresario o por la propia Administración, con carácter de urgencia, por motivos de seguridad o para evitar la ruina de lo construido, el órgano de contratación, una vez que haya notificado al contratista la liquidación de las ejecutadas, podrá acordar su continuación, sin perjuicio de que el contratista pueda impugnar la valoración efectuada ante el propio órgano. El órgano de contratación resolverá lo que proceda en el plazo de quince días”*

En relación con lo anterior, cuando las obras hayan de ser continuadas, y en aplicación del artículo 172 del RGLCAP que indica que *“Iniciado el expediente de resolución de un contrato cuyas obras hayan de ser continuadas por otro contratista o por la propia Administración, se preparará seguidamente la propuesta de liquidación de las mismas”*, se ha procedido a realizar el acta de recepción previa de la resolución, junto con la medición general, y comunicado propuesta de liquidación en la que se ha constado y medido las obras realizadas, especificando las que son de recibo y fijado los saldos pertinentes en favor o en contra del contratista.

En cuanto a la prohibición de contratar, el apartado 2 del artículo 71 de la LCSP determina que *“no podrán contratar con las entidades previstas en el artículo 3 de la presente Ley con los efectos establecidos en el artículo 73, las personas en quienes concurra alguna de las siguientes circunstancias: [...]d) Haber dado lugar, por causa de la que hubiesen sido declarados culpables, a la resolución firme de cualquier contrato celebrado con una entidad de las comprendidas en el artículo 3 de la presente Ley. La prohibición alcanzará a las empresas cuyo contrato hubiere quedado resuelto por incumplimiento culpable del contratista de las obligaciones que los pliegos hubieren calificados como esenciales de acuerdo con lo previsto en el artículo 211.1.f)”*

CUARTO.- El artículo 213.5 dispone 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.”*

La Orden 5122/2025 de 16 de diciembre de 2025 por la que se aprueba el inicio de este procedimiento dispuso la retención de la garantía definitiva constituida, sin perjuicio de la determinación, en su caso, en procedimiento contradictorio aparte, de los daños y perjuicios adicionales que se hayan podido derivar del incumplimiento del contrato que excedan del importe de la garantía incautada.

QUINTO.- El artículo 111 de la LCSP regula la devolución y cancelación de las garantías señalando que *“La garantía no será devuelta o cancelada hasta que se haya producido el vencimiento del plazo de garantía y cumplido satisfactoriamente el contrato de que se trate, o hasta que se declare la resolución de este sin culpa del contratista”.*

D) Sobre el procedimiento.

SEXTO.- El artículo 190 de la LCSP establece que *“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, resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento, modificarlos por razones de interés público, declarar la responsabilidad*

imputable al contratista a raíz de la ejecución del contrato, suspender la ejecución del mismo, acordar su resolución y determinar los efectos de ésta”.

SÉPTIMO.- El artículo 191 de la LCSP regula el procedimiento de ejercicio de las prerrogativas de la Administración:

- 1. “En los procedimientos que se instruyan para la adopción de acuerdos relativos a las prerrogativas establecidas en el artículo anterior, deberá darse audiencia al contratista.*
- 2. En la Administración General del Estado, sus Organismos Autónomos, Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social y demás Administraciones Públicas integrantes del sector público estatal, los acuerdos a que se refiere el apartado anterior deberán ser adoptados previo informe del Servicio Jurídico correspondiente, salvo en los casos previstos en los artículos 109 y 195.*
- 3. No obstante, lo anterior, será preceptivo el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva en los casos y respecto de los contratos que se indican a continuación:*
 - a) La interpretación, nulidad y resolución de los contratos cuando se formule oposición por parte del contratista.”*

OCTAVO.- Se ha seguido el procedimiento del artículo 109 del RGLCAP que desarrolla el procedimiento para la resolución de los contratos estableciendo:

- 1. “La resolución del contrato se acordará por el órgano de contratación, de oficio o a instancia del contratista, previa autorización, en el caso previsto en el último párrafo del artículo 12.2 de la Ley, del Consejo de Ministros, y cumplimiento de los requisitos siguientes:*
 - a) Audiencia del 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.*
 - d) Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva, cuando se formule oposición por parte del contratista.*
- 2. Todos los trámites e informes preceptivos de los expedientes de resolución de los contratos se considerarán de urgencia y gozarán de preferencia para su despacho por el órgano correspondiente”.*

NOVENO.- Se ha cumplido lo establecido en el apartado 3.9 del anexo de la Ley 1/2001, de 29 de marzo, por la que se establece la duración máxima y el régimen de silencio administrativo de determinados procedimientos.

De conformidad con la Orden 522/2026, de fecha 27 de febrero de 2026, y en aplicación del artículo 22.1. d) de la Ley 39/2015, de 12 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se suspendió el procedimiento al solicitar el informe preceptivo al Servicio Jurídico, notificándose el mismo día la aprobación de esta Orden al contratista y avalista, ambos interesados en el procedimiento.

A la vista de la emisión del informe del Servicio Jurídico el 26 de marzo de 2026, se procedió al levantamiento de la suspensión del procedimiento mediante Orden 1070/2026, de fecha 27 de marzo de 2026, notificándose el mismo día de su aprobación al contratista y avalista, ambos interesados en el procedimiento.

De conformidad con la Orden 1109/2026, de fecha 31 de marzo de 2026, y en aplicación del artículo 22.1. d) de la Ley 39/2015, de 12 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se suspendió el procedimiento al solicitar la fiscalización previa del expediente de resolución a la Intervención General de conformidad con el Decreto 45/1997, de 20 de marzo, por el que se desarrolla el régimen del control interno y contable ejercido por la Intervención General de la Comunidad de Madrid, notificándose al día siguiente de la aprobación de esta Orden al contratista y avalista, ambos interesados en el procedimiento.

A la vista de fiscalización previa de la Intervención General el 10 de abril de 2026, se procedió al levantamiento de la suspensión del procedimiento mediante Orden 1417/2026, de fecha 15 de abril de 2026, notificándose el mismo día de su aprobación al contratista y avalista, ambos interesados en el procedimiento.

De conformidad con la Orden 1465/2026, de fecha 15 de abril de 2026, y en aplicación del artículo 22.1. d) de la Ley 39/2015, de 12 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se suspendió el procedimiento al solicitar el informe preceptivo a la Comisión Jurídica Asesora al haberse formulado oposición del contratista, notificándose el mismo día la aprobación de esta Orden al contratista y avalista, ambos interesados en el procedimiento.

A la vista del informe preceptivo emitido por la Comisión Jurídica Asesora el 13 de mayo de 2026, se procedió al levantamiento de la suspensión del procedimiento mediante Orden 1931/2026, de fecha 19 de mayo de 2026, notificándose el mismo día de su aprobación al contratista y avalista, ambos interesados en el procedimiento.

E) Sobre la competencia para resolver.

DÉCIMO.- La competencia en materia de contratación le viene atribuida al Consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41.i) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid y artículo 3 del Reglamento General de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 49/2003, 10 de abril. Por el apartado segundo, en relación con el primero de la Orden 984/2024, de 15 de marzo, (BOCM N.º 72, de 25 de marzo de 2024) se delega el ejercicio de la competencia en materia de contratación en el Viceconsejero de Medio Ambiente, Agricultura y Ordenación del Territorio. respecto de los contratos con presupuesto de licitación superior a los 225.000 euros.

Por todo lo anterior, de conformidad con lo que establece la cláusula 45 del pliego de cláusulas administrativas anteriormente citada, en los artículos 190, 191 y 211 a 213 de la LCSP,

en los artículos 109 a 113 del RGLCAP y demás disposiciones de aplicación y en uso de las atribuciones que me han sido conferidas por las disposiciones vigentes,

DISPONGO

PRIMERO.- Resolver el contrato de obras denominado “EJECUCIÓN DE PROYECTO DE LA RED VIARIA DE LA CONCENTRACIÓN PARCELARIA DE TORRELAGUNA (MADRID), FINANCIABLE CON FEADER” por la causa del art 211.1. f de la LCSP en virtud de las justificaciones expuestas cuyo resumen es: incumplimiento culpable de la obligación principal por el contratista, pues ha abandonado la obra. Se trata de un incumplimiento grave al no ejecutarse la conducta en qué consistía la prestación que conforma el objeto contractual de conformidad con la jurisprudencia sentada por el TSJ de Madrid de 30 de marzo de 2017 (recurso 1053/2016), pues no se trata de simples obligaciones accesorias o complementarias.

El incumplimiento de la ejecución es de plena responsabilidad del contratista como evidencian los antecedentes arriba referenciados, en los que queda patente el bajo ritmo de ejecución desde el inicio de la obra, aún a pesar de los continuos requerimientos de activación realizados por parte de la Dirección facultativa. Las dificultades alegadas por el contratista en relación al suministro de los materiales necesarios para la ejecución de la misma pertenecen a su riesgo y ventura, no pudiendo ser objeto de modificación del contrato por este motivo, pues sería una modificación sustancial, conforme al artículo 205 ya que introduciría condiciones que, de haber figurado en el procedimiento de contratación inicial, habrían permitido la selección de candidatos distintos de los seleccionados inicialmente o la aceptación de una oferta distinta a la aceptada inicialmente o habrían atraído a más participantes en el procedimiento de contratación.

SEGUNDO.- Aprobar la liquidación del Contrato de Obras de conformidad con lo previsto en el artículo 172 del RGLCAP, habiéndose practicado previamente la propuesta de liquidación, y notificado al contratista para que en el plazo de diez días manifieste su conformidad o manifieste los reparos que estime oportuno, no siendo los reparos formulados de fecha 5 de marzo de 2026 estimados por la unidad promotora al ser las mismas alegaciones presentadas en el procedimiento de resolución, y ya contestadas mediante informe de fecha 17 de febrero, y sin perjuicio de que el contratista pueda impugnar la valoración efectuada ante el propio órgano de contratación mediante la interposición de recurso en el procedimiento que corresponda. La liquidación se aprueba, por importe de 77.374,42 euros, a favor de ASCH INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS, S.A, N.I.F A73998346, empresa adjudicataria, con el siguiente desglose:

Base Imponible	I.V.A.	Importe total
63.945,80 euros	13.428,62 euros	77.374,42 euros

Las cantidades abonadas a la empresa adjudicataria ascienden a 76.367,23 euros, existiendo un saldo a favor de ASCH INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS, S.A, de 1.007,19 euros por las certificaciones certificación nº 5 (octubre 2025), y a la certificación nº6 (noviembre 2025), sin perjuicio de la debida indemnización de daños y perjuicios del contratista por la resolución del contrato por incumplimiento culpable del contratista.

El saldo a favor del contratista quedará pendiente de abono hasta que no se emitan las correspondientes facturas, por los importes que se detallan en las certificaciones.

TERCERO.- Se ordena que la adopción de las medidas necesarias por razones de seguridad, e indispensables para evitar la ruina de lo construido o fabricado, que no han sido atendidas por ASCH INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS, S.A, sean llevadas a cabo por un tercero mediante el procedimiento que se evacúe al efecto, delimitando la forma y su alcance, hasta la formalización e inicio del nuevo contrato de obras que vaya a dar continuidad a la ejecución de lo proyectado en los pliegos.

CUARTO.- Al existir incumplimiento culpable del contratista y habiéndose ordenado a la mercantil la obligación de adoptar las medidas necesarias por razones de seguridad o indispensables para evitar la ruina de lo construido o fabricado, y constatado su no adopción, se acuerda la incautación de la garantía definitiva, sin que resulte preciso la valoración previa de los daños conforme al dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de 13 de mayo de 2026, debiendo indemnizar además a la Administración los daños y perjuicios ocasionados en lo que excedan del importe de la garantía incautada.

Dichos daños y perjuicio se determinarán, en procedimiento contradictorio aparte, una vez resuelto y liquidado el contrato, cuando pueda ser comprobado el alcance de los daños producidos por el incumplimiento culpable del contratista.

QUINTO.- Habiéndose determinado como causa en la resolución del contrato, el incumplimiento culpable del contratista de acuerdo con lo previsto en el artículo 211.1.f), de conformidad con el artículo 71.2 d) de la Ley de Contratos del Sector Público, en lo que se refiere a la prohibición de contratar, se acordará el inicio de un procedimiento aparte que lo determine.

La Orden objeto de la presente notificación pone fin a la vía administrativa, y contra la misma podrá interponer con carácter potestativo recurso de reposición en el plazo de un mes ante el mismo órgano que la ha dictado, o bien directamente recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el plazo de dos meses contados, en ambos casos, desde el día siguiente al de la recepción de este escrito. Todo ello conforme a lo que establecen los artículos 123 y 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y artículos 8 a 12 y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL CONSEJERO

P.D. Orden 984/2024, de 15 de marzo

(BOCM Nº 72, de 25 de marzo de 2024)

**EL VICECONSEJERO DE MEDIO AMBIENTE, AGRICULTURA
Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO**

Firmado digitalmente por: GARCÍA GONZÁLEZ RAFAEL
Fecha: 2026.06.16 16:21

Destinatarios:

- SUBDIRECCIÓN DE POLÍTICA AGRARIA Y DESARROLLO RURAL
- ÁREA DE DESARROLLO RURAL