

Dictamen n.º: **270/26**
Consulta: **Consejero de Vivienda, Transportes e
Infraestructuras**
Asunto: **Contratación Pública**
Aprobación: **13.05.26**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 13 de mayo de 2026, emitido ante la consulta formulada por el Consorcio Regional de Transportes de Madrid, a través del consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructura, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre interpretación de los títulos concesionales de transporte público regular permanente de viajeros de uso general por carretera suscritos por el Consorcio Regional de Transportes de Madrid, que plantea las consecuencias del incumplimiento de los requisitos de antigüedad de la flota.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 20 de marzo de 2026 tuvo entrada en este órgano consultivo una solicitud de dictamen en relación con el expediente sobre la interpretación del contrato citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 180/26, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal y como dispone el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la

Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (ROFCJA).

Apreciada la omisión de documentación en el expediente aportado, se procedió a requerir su complemento el pasado 10 de abril de 2026, siendo cumplimentado el siguiente día 22, reanudándose a partir de esa fecha el plazo para la emisión del presente del dictamen.

Correspondió su estudio, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. M.^a del Pilar Rubio Pérez de Acevedo, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada en el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora en sesión celebrada el día señalado en el encabezamiento.

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

1. Mediante Resolución del director gerente del Consorcio Regional de Transportes de Madrid (CRTM) de fecha 8 de noviembre de 2024 se acuerda el inicio del incidente de interpretación de los títulos concesionales de transporte público regular permanente de viajeros de uso general por carretera suscritos por el CRTM.

En sus antecedentes expone:

La Comunidad de Madrid es titular del servicio de transporte público regular permanente de viajeros de uso general por carretera, desarrollado en su ámbito territorial, de conformidad con lo recogido en la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía del Comunidad de Madrid.

Este servicio público viene siendo prestado de manera indirecta por empresas privadas de transporte mediante concesiones administrativas de servicio público.

Estas concesiones de servicio de transporte público regular de viajeros habían sido revalidadas de acuerdo con la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, y su plazo expiraba el año 2013 y fueron posteriormente convalidadas y prorrogadas, en virtud de la Ley de la Comunidad de Madrid 5/2009, de 20 de octubre, de Ordenación del Transporte y la Movilidad por Carretera.

La convalidación de las concesiones administrativas es de fecha 9 de diciembre de 2009, que extendió su vigencia por un período inicial de diez años, con una posible prórroga de otros cinco adicionales., concluyendo pues el actual plazo, de manera improrrogable, en diciembre de 2024.

El régimen jurídico de las antedichas concesiones se conforma, desde el punto de vista sustantivo, a nivel nacional, por la Ley de Ordenación del Transporte Terrestre -Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT), y su Reglamento, aprobado por el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre (ROTT)-, que determinan el régimen jurídico en materia de transporte terrestre, si bien se superpone en la materia el derecho de la Unión Europea, constituido fundamentalmente por el Reglamento (CE) n° 1370/2007, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera.

En todo caso, las actuales concesiones convalidadas de la CAM se rigen asimismo por la Ley 5/2009, de 20 de octubre, de Ordenación de Transporte y Movilidad por Carretera de la Comunidad de Madrid.

Como requisito previo a la convalidación de las concesiones, la disposición adicional única de dicha Ley (*“Modernización de los servicios de transporte regular de viajeros por carretera”*) ordenó al CRTM que publicase en el plazo de un mes (hasta el 22 de noviembre

de 2009) un *“Plan de modernización del transporte público regular permanente de viajeros de uso general por carretera”* con *“la estrategia y los objetivos a cumplir, incorporando, en su caso, innovaciones laborales, sociales, tecnológicas, de material móvil, ambientales y de gestión empresarial”* y que dicho Plan de Modernización fuera aceptado íntegramente por las concesionarias.

El Plan de Modernización y las condiciones de convalidación de las concesiones de transporte público regular permanente de viajeros de uso general por carretera se aprobó por la Comisión Delegada del Consejo de Administración del Consorcio el 23 de octubre de 2009 y se publicó el 27 de octubre.

En virtud de dicho acuerdo, se ofreció a los concesionarios la posibilidad de convalidar sus títulos por otros nuevos que incorporasen el Plan de Modernización, otorgándoles el plazo de un mes para solicitar la convalidación, exponiendo las nuevas condiciones de prestación y las mejoras propuestas en la concesión con el compromiso de acatar *“todos y cada uno de los aspectos incluidos en el Plan de modernización”*.

Todos los concesionarios suscribieron, en tiempo y forma hábiles, ese documento de forma que el día 1 de diciembre de 2009, dos días antes de la entrada en vigor del Reglamento (CE), el Consorcio extendió los nuevos títulos de convalidación de los contratos concesionales anteriores.

En aplicación de una de las obligaciones recogidas en el Plan de Modernización, los concesionarios habían de cumplir un requisito relativo a la antigüedad media y máxima de la flota, a saber, la edad máxima de los vehículos ha de ser de diez años y la antigüedad media máxima de la flota es de 5 años; aquellos que, por diversas circunstancias no podían hacerlo, solicitaron al Consorcio una moratoria o flexibilidad en el cumplimiento de la referida obligación.

A continuación, describe la regulación contractual de las concesiones de servicio de transporte público regular de viajeros por carretera de uso general, señalando que hay que tener en cuenta lo regulado en los siguientes documentos:

A) El título concesional vigente:

Entre las obligaciones del concesionario, se especifica:

“4.2. Obligaciones del concesionario.

...4.2.2. Cumplir en su integridad los compromisos adquiridos en relación con el Plan de Modernización, causa de la sustitución del contrato concesional.

4.6. Condiciones esenciales de la concesión.

...e) Todas las incluidas en el Plan de Modernización aprobado por la Comisión Delegada del CRTM el día 23 de octubre de 2009 y que ha sido aceptadas en su integridad por el concesionario”.

En su virtud, las consecuencias del incumplimiento de los compromisos aceptados del Plan de Modernización son causa de resolución del contrato por aplicación, no solo de uno, sino de dos, apartados del mismo.

A saber: *“4.5.- Causas de extinción.*

La concesión se extinguirá por las causas siguientes:

... f) el incumplimiento reiterado o de manifiesta gravedad de las condiciones esenciales de la concesión que se mencionan en el punto 4.7 del presente título concesional.

... k) el incumplimiento del Plan de Modernización, en los términos fijados en el punto quinto del acuerdo de la Comisión Delegada de 23 de octubre de 2009”.

Por su parte el Punto 4.7 determina que son condiciones esenciales del contrato

«Todas las incluidas en el Plan de Modernización aprobado por la Comisión Delegada del CRTM el día 23 de octubre de 2009 y que ha sido aceptado en su integridad por el concesionario”.

En el supuesto de incumplimiento por parte de las empresas concesionarias de alguno de los compromisos adquiridos, en base a los cuales se hubiera concedido la convalidación de su concesión, se le hará un requerimiento para que en un plazo de tres meses proceda a su subsanación, advirtiéndole expresamente que en caso contrario se procederá a la resolución de los contratos sustituidos. En este caso se entenderá como fecha de finalización de la concesión la que resultara aplicable con arreglo a las disposiciones vigentes, procediéndose a la licitación de la concesión en el momento de finalizar el plazo o inmediatamente si este se hubiera superado por la sustitución concedida”.

B) El Plan de Modernización:

Si se examina el Plan de Modernización ocupa un lugar destacando la obligación de la reducción de la antigüedad de los vehículos, tanto en valores máximos como medios en la flota, en concreto la cláusula 2.3 del mismo se regula específicamente la siguiente obligación:

2.3. Mejoras en la flota y en el equipamiento

...las empresas concesionarias deberán introducir en sus flotas las siguientes mejoras:

a) Reducir la edad máxima de los vehículos de doce a diez años.

b) Alcanzar una antigüedad media máxima de la flota de 5 años.

c) Plan de Calidad de los servicios de transporte regular permanente de viajeros de uso general por carretera en la Comunidad de Madrid:

El Plan de Modernización declara obligatorio a su vez el Plan de Calidad, constituyendo la primera de las obligaciones desarrolladas en su punto 2º, *“Contenido del Plan”*.

El plan de Calidad en su apartado *“Conceptos y Definiciones”* (punto 3), contiene una redacción meticulosa que clasifica las obligaciones del concesionario en cuatro grandes categorías:

-En primer término, identifica la categoría que denomina *“requisitos mínimos de dotación del servicio”*.

-En segundo lugar, se refiere a las *“obligaciones de gestión”* concretadas en la provisión de información detallada al CRTM, cuestión también prevista en la documentación concesional. Tal y como se indica *“El incumplimiento de esta obligación, en cualquiera de los elementos mencionados, dará lugar a las penalizaciones correspondientes”*.

-En tercer lugar, establece la categoría *“Atributos o características del servicio que repercutirán en los resultados económicos”*, que son una serie de bonificaciones y penalizaciones, denominadas *“efectos económicos positivos o negativos”*, que tienen un *“peso”* y una *“repercusión”* que va desgranándose a lo largo de todo el Plan.

-Y, en último término, establece los “*Atributos o características recomendables*”, los cuales en principio no tienen efectos negativos (su incumplimiento no da lugar a penalizaciones) pero el concesionario se compromete a asumirlos como características obligatorias en el futuro por acuerdo unilateral del CRMT.

Una vez categorizados los aspectos del contrato, en el apartado 5.1. el Plan de Calidad define los requisitos mínimos de la siguiente forma:

La empresa deberá cumplir las mejoras en el equipamiento establecidas en el Plan de Modernización en los plazos asignados en el mismo. Las características de la dotación estipuladas tendrán carácter permanente una vez completada la fase de implantación del Plan de Modernización:

...

iii) Flota de autobuses. -(...)

La flota de autobuses deberá cumplir durante todo el período de vigencia del título concesional los criterios de antigüedad establecidos por este:

i) Cinco años de antigüedad media de la flota.

ii) Ningún vehículo deberá superar en ningún caso los diez años de antigüedad.

De todo lo anteriormente expuesto, lo que se concluye de forma indubitada es que los incumplimientos de los requisitos mínimos del Plan de Calidad pueden presentarse, en cuanto a sus consecuencias, en un doble plano:

- La habitual, que provocará la aplicación del régimen de bonificaciones/penalizaciones que conlleva el grado de cumplimiento (o no) de sus criterios.

- Las consecuencias a que conlleva el incumplimiento de sus requisitos mínimos, que como se ha explicado, forman parte tanto del propio título concesional como del Plan de Calidad.

En este sentido, resulta obvio que las consecuencias no pueden ser las mismas si se circunscriben al Plan de Calidad o si se refieren a circunstancias que suponen un incumplimiento del título concesional.

El requisito mínimo del Plan de Calidad referido a la edad media y máxima de la flota, se repite en el título concesional. En este último, como se ha explicado, su incumplimiento conllevaría la resolución del título concesional.

Esta consecuencia -la más drástica sin duda- es la que ha llevado a los concesionarios actuales a que, por diversas circunstancias, solicitaran una moratoria o flexibilidad en el cumplimiento de las edades media y máxima de la flota puesto que no les resultaba posible la adquisición de nuevos vehículos. Estas solicitudes fueron aceptadas (no consta que ninguna haya sido rechazada) dentro de los límites previstos en los propios títulos concesionales y hacen referencia al mismo. Ni en las solicitudes, ni en las autorizaciones dictadas consta referencia alguna al Plan de Calidad.

Ese proceso no puede entenderse sin el núcleo esencial de la relación CRTM – concesionarios, que es el título concesional. Las mencionadas solicitudes y las correspondientes autorizaciones se enmarcan en exclusiva en los límites que determina el título concesional.

Ahora bien, delimitado que ha existido una flexibilización de las obligaciones del concesionario previstas en el título concesional, en principio dentro de los propios límites que prevé ese mismo instrumento, ¿qué ocurre con el Plan de Calidad?.

El hecho objetivo es que se ha incumplido un requisito mínimo que prevé el Plan de Calidad, hecho al que el propio Plan no da respuesta como si hace con otros elementos –puntos 5.2 y ss.-

Conclusiones generales:

1.- Se ha incumplido un requisito mínimo del título concesional y del Plan de Calidad habiendo autorizado el CRTM dicho incumplimiento dentro de los límites previstos el título concesional.

2.- Dicho incumplimiento, en cuanto a la aplicación del Plan de Calidad, no opera automáticamente con una consecuencia concreta, sino que es preciso una determinación de la misma.

3.- No puede, en ningún caso, establecerse un beneficio cual es la bonificación derivada de la aplicación del plan de Calidad, mediando tal incumplimiento.

4.- El Plan de Calidad (y el de modernización) son parte integral del contrato concesional.

Después de citar los fundamentos de derecho relativos a la competencia para dictar la resolución, el carácter administrativo del título concesional y la normativa aplicable, así como la regulación de la interpretación de los contratos, resuelve:

“Primero.- Acordar el inicio de incidente de Interpretación de Los títulos concesionales de transporte publico regular permanente de viajeros de uso general por carretera suscritos por el CRTM en el sentido siguiente:

El incumplimiento de los requisitos mínimos de edad máxima y media de la flota por parte del Concesionario, a los exclusivos efectos de la aplicación del PLAN DE CALIDAD DE LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE REGULAR PERMANENTE DE VIAJEROS DE USO GENERAL POR CARRETERA EN LA COMUNIDAD DE MADRID, determinará la inaplicación de las bonificaciones que eventualmente pudieran corresponder al mismo.

Segundo.- Dar traslado de esta Resolución, al adjudicatario del contrato significándole que dispone de 10 días hábiles para presentar ante este Organismo las alegaciones que, en su caso considere convenientes a su derecho”.

2. El 12 de noviembre de 2024, la concesionaria Francisco Larrea, S.A. presenta un escrito en el que detalla las solicitudes de prórroga realizadas en 2024 y concedidas por el CRTM y solicita que se finalice el incidente de interpretación.

El 22 de noviembre de 2024 el representante de Avanza Movilidad Integral, S.L. se opone al incidente de interpretación argumentando las alegaciones siguientes:

«1) Primero, no se alcanza a comprender en qué medida se puede afirmar que se ha producido un supuesto “incumplimiento de los requisitos mínimos de edad máxima y media de la flota por parte del Concesionario”, cuando la propia Resolución notificada expresamente reconoce que lo que ha ocurrido es una “flexibilización de las obligaciones del concesionario previstas en el título concesional” que se encuentra “dentro de los límites que prevé ese mismo instrumento” y que, por ello, fue autorizada por el propio CRTM.

2) Segundo, el título concesional y el resto de documentación contractual (incluido el Plan de Calidad al que hace referencia la Resolución notificada) son ciertamente claros en su redacción y, por esa razón, no es necesaria ninguna labor interpretativa en relación con tales documentos. Lo acreditaremos posteriormente, pero es evidente, a la luz de la literalidad de la citada documentación, que un eventual incumplimiento del “requisito mínimo” de flota establecido en el Plan de Calidad y en el título concesional sólo puede conllevar la emisión de una advertencia para su subsanación y/o una penalización, pero nunca impedir la aplicación del régimen económico (las “bonificaciones” a las que se refiere la Resolución notificada) del contrato.

3) Tercero, pero no por ello menos relevante, porque, precisamente, lo que acabamos de indicar sobre las consecuencias de un eventual incumplimiento de los requisitos mínimos del Plan de Calidad ha sido confirmado previamente por ese propio CRTM, tanto en vía administrativa como en vía judicial.

O lo que es lo mismo: por motivos que esta parte desconoce y que no entra a juzgar, la Resolución notificada pretende interpretar el título concesional de una forma contraria a cómo lo viene haciendo el órgano de contratación desde el año 2012 (momento en el que implementa el Plan de Calidad). Se trata, por tanto, de una actuación no sólo vulneradora de los actos propios del CRTM, seguridad jurídica y de la confianza legítima de mi representada (y del resto de concesionarias), sino de una prueba evidente de que la interpretación que ahora se pretende sostener sorpresivamente carece de fundamento jurídico».

Mediante escrito firmado el 25 de noviembre de 2024, el representante de la empresa De Blas y Compañía, S.L.U. alega que ha cumplido con las condiciones acordadas en el contrato concesional con

la prestación del servicio de transporte interurbano por carretera, solicita que no se consideren como incumplimientos de edad máxima o media los vehículos adscritos al servicio del CRTM que estén por encima del número de autobuses incluidos en el título concesional y que no se le sancione por superar ocasionalmente la antigüedad de su flota en la ejecución del contrato por los posibles incumplimientos de edad siempre que estos incumplimientos vengan acompañados de una autorización por escrito previa del CRTM.

Por último, el 25 de noviembre de 2024, Sanjuán Abad, S.L. aduce que, por vía de interpretación se pretende, en realidad, modificar los efectos de la flexibilización/moratoria acordada por el propio CRTM; que se impone a todos los operadores la misma consecuencia al considerar que todos han incumplido el Plan de Calidad, cuando, en realidad, no ha habido tal incumplimiento en todos los casos, al menos entendido como falta de cumplimiento deliberado y consciente, y, por tanto, atribuible al operador. Asimismo, indica que no se determina el alcance temporal de los efectos derivados de dicha conclusión “*interpretativa*”, por lo que se ha de presumir que su eficacia, una vez que sea aprobada de forma definitiva, será sólo a futuro, es decir, se aplicará a incumplimientos (que sean verdaderamente tales) que se produzcan desde dicha aprobación, en consonancia con el artículo 39.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. Considera que, si se aprobara esta interpretación, sería necesario determinar un procedimiento para su aplicación. Por último, manifiesta su oposición a la interpretación formulada y subsidiariamente, que se matice de acuerdo con los términos indicados en su escrito.

3. El 5 de agosto de 2025, la Secretaría General del CRTM, emite informes sobre las alegaciones presentadas por cada una de estas cuatro empresas.

En el informe sobre las alegaciones formuladas por Avanza Movilidad Integral, S.L., en esencia, el CRTM asevera que:

El Plan de Calidad no establece ninguna consecuencia concreta para el incumplimiento de los *“requisitos mínimos de dotación del servicio”* y, por ello, como se señala en la Resolución de interpretación *“es preciso una determinación de la misma”*.

Se ha producido un incumplimiento por parte del concesionario de la obligación, prevista en el título concesional, de renovar la flota antes de que ninguno de los vehículos alcanzara los diez años de antigüedad y el CRTM, en atención a circunstancias excepcionales, ha autorizado a que la prestación del servicio pudiera realizarse con vehículos que superaban dicha antigüedad.

Para evitar la extinción del contrato por incumplimiento de la obligación de renovar el parque de vehículos, conforme se establece en el apartado 2.5.1 del título concesional, determinados concesionarios solicitaron, al amparo de lo previsto en este apartado, que se autorizara la permanencia en la concesión de los vehículos de más de diez años de antigüedad, para continuar prestando servicio con los mismos. La circunstancia concluyente de que ni en las solicitudes, ni en las autorizaciones, conste ninguna referencia al Plan de Calidad, deja claro que la exclusiva intención de los solicitantes fue evitar la resolución del contrato y la del CRTM garantizar el correcto funcionamiento del servicio.

El título concesional en su apartado 2.5.1 prevé que *“La antigüedad máxima de los vehículos adscritos, se establece en 10 años, siendo dados de baja automáticamente los vehículos con antigüedad superior. Excepcionalmente, y a la vista de circunstancias especiales, el Consorcio Regional de Transportes de Madrid podrá autorizar la permanencia de los vehículos hasta los 11 años de antigüedad”*.

No cabe inferir que dichas autorizaciones tengan más alcance que amparar, excepcionalmente, la prestación del transporte colectivo de viajeros con vehículos con una antigüedad mayor a la establecida, con el único objeto de garantizar un correcto funcionamiento del servicio público.

Lo que no puede pretenderse es que la falta de previsión de la empresa que le ha impedido renovar la flota a tiempo, derive en beneficios consistentes en la percepción de bonificaciones, que tienen como requisito inexcusable el cumplimiento de lo previsto en el Plan de Calidad.

Afirma que el Plan de Calidad precisa de interpretación, entre otras cuestiones porque si bien el incumplimiento de los requisitos mínimos de dotación del servicio no obsta a que se aplique el régimen de variación de ingresos y, por consiguiente, se deba proceder a la evaluación del Plan de Calidad, ello no determina que en ninguna parte de dicho Plan se contemple una consecuencia concreta para este incumplimiento y, por ello, es necesario establecerla

Por otra parte, argumenta que la posición del CRTM respecto a los incumplimientos de los requisitos mínimos del Plan de Calidad, se ha mantenido invariable, partiendo de la premisa de que los incumplimientos no merecen premio, ni beneficio (que ha sido la posición invariable del CRTM), dichos incumplimientos cuando afecten a los requisitos mínimos de antigüedad de la flota, determinarán la inaplicación de las bonificaciones que eventualmente pudieran corresponder al Plan de Calidad, por ello, las afirmaciones que sostienen que se ha producido una vulneración de los principios de seguridad jurídica, confianza legítima y a la doctrina de los actos propios carecen de fundamento.

Por último, en cuanto a la irretroactividad, señala que la inaplicación de las bonificaciones que eventualmente pudieran corresponder a la evaluación de los resultados de Plan de Calidad, por incumplimiento de los requisitos mínimos relativos a la antigüedad de la flota, afectará a todos los ejercicios en los que se constate dicho incumplimiento y que las disquisiciones de la interesada, relativas a la irretroactividad, surge de un error en la identificación del “*dies a quo*”.

En el informe sobre las alegaciones formuladas por De Blas y Compañía, S.L.U. aclara que la inaplicación de las bonificaciones de Plan de Calidad no constituye una sanción administrativa pues es obvio que las sanciones administrativas y las bonificaciones o penalizaciones derivadas de los resultados del Plan de Calidad, tienen una naturaleza distinta; que las normas, relativas a la antigüedad de los vehículos con los que se presta servicio y las autorizaciones que permiten el uso de vehículos de más de diez años (que tienen la virtud de evitar la imposición de sanciones o la extinción del contrato por incumplimiento de aquellas normas) se circunscriben al ámbito estricto del título concesional y por ello se contemplan directamente en el contrato, las repercusiones económicas derivadas de la observancia, o inobservancia, de lo previsto en el Plan de Calidad, se recogen únicamente en este último por lo que «*la necesidad de subsanar esta omisión o indefinición del Plan de Calidad, señalando, de forma expresa, cuál es la consecuencia para el supuesto de que se produzca el incumplimiento de los “requisitos mínimos de dotación del servicio” y, particularmente, los referidos a la antigüedad de los vehículos, lo que ha motivado el inicio del incidente de interpretación contractual*».

Por último, aduce que existe conformidad generalizada con el incidente de interpretación pues destaca que “*solamente cuatro empresas de veinticuatro concesionarias han presentado alegaciones a la Resolución, de fecha 8 de noviembre de 2024, de la Dirección-Gerencia del CRTM*” de lo que “*se desprende que la gran mayoría de las*

empresas que prestan el servicio de transporte público regular de viajeros de uso general en la Comunidad de Madrid consideran razonable la interpretación planteada por el CRTM en el presente procedimiento de interpretación de títulos concesionales”.

Del informe sobre las alegaciones formuladas por Francisco Larrea, S.A. cabe destacar que se indica que las autorizaciones se solicitaron por la interesada para, posteriormente, argumentar el contenido de las autorizaciones y la conformidad generalizada con el incidente de interpretación.

En el informe sobre las alegaciones presentadas por Sanjuán Abad, S.L. se indica que la resolución de inicio del expediente de interpretación está motivada y explica los siguientes aspectos: que se ha incumplido un requisito mínimo del título concesional y del Plan de Calidad habiendo autorizado el CRTM dicho incumplimiento dentro de los límites previstos el título concesional; que dicho incumplimiento, en cuanto a la aplicación del Plan de Calidad, no opera automáticamente con una consecuencia concreta, sino que es preciso una determinación de la misma; que no puede, en ningún caso, establecerse un beneficio cual es la bonificación derivada de la aplicación del plan de Calidad, mediando tal incumplimiento y, por último, que el Plan de Calidad (y el de modernización) son parte integral del contrato concesional. Además, argumenta que los compromisos del Plan de Modernización y los requisitos mínimos del Plan de Calidad son plenamente exigibles, durante la vigencia de los títulos concesionales y que el incidente de interpretación resulta necesario y no constituye un acto modificativo de las autorizaciones concedidas.

4. El 6 de septiembre de 2025, la Secretaría General del Consorcio emitió un informe global sobre el procedimiento. Expresa que *“en todas las alegaciones presentadas por las cuatro empresas aludidas, se hace referencia a las autorizaciones emitidas por el Consorcio para prestar*

servicio con vehículos de más de diez años, destacando que en ninguna de ellas se advierte de que ello pudiera afectar a las bonificaciones del Plan de Calidad” y “aun cuando la resolución del CRTM no se pronuncia sobre ello, dos empresas (...) recordaron que el principio de irretroactividad impedía aplicar la decisión, de dejar de abonar, a los concesionarios que hubieran prestado servicio con vehículos de más de diez años, las bonificaciones del Plan de Calidad correspondientes a ejercicios anteriores a aquel en que se notifique dicha decisión”.

Asimismo, en este informe se relaciona este expediente con otro incidente de interpretación de los contratos de gestión de servicios públicos de transporte regular de viajeros de uso general, planteando una serie de interpretaciones que se aplicarían durante el período de prórroga de las actuales concesiones hasta la adjudicación de los nuevos contratos, iniciado mediante Resolución de fecha 28 de noviembre de 2024, en el que todos los concesionarios de transporte regular por carretera de viajeros de la Comunidad de Madrid, a través de la representación de Confederación Española de Transporte en Autobús (CONFEBUS), asumieron el planteamiento de que Plan de Calidad *“Se seguirá aplicando en todos sus términos, si bien se determina que el incumplimiento de los requisitos mínimos en valores de edad máxima de vehículos y edad media de flota provocará que, en caso de bonificaciones por aplicación del Plan de Calidad, las mismas no serán efectuadas, salvo que las autorizaciones por exceso de edades de vehículos dictadas al efecto desde el Consorcio, hagan constar expresamente ese extremo”* con vigencia desde el 1 de enero al 31 de diciembre de 2025, y concluye que, como el planteamiento asumido es idéntico al planteado en el presente procedimiento, la única discrepancia es la relativa al momento temporal en que se aplicará, y particularmente, en la oposición a una aplicación retroactiva que implique dejar de abonar, a los concesionarios que hubieran prestado servicio con vehículos de más de diez años, las bonificaciones del Plan de Calidad correspondientes a ejercicios anteriores a aquel en que se

notifique dicha decisión, recordando que la Resolución de 8 de noviembre de 2024, de inicio del incidente de interpretación contractual que plantea este asunto, no se pronuncia sobre la aplicación retroactiva.

5. Se concede el trámite de audiencia a las cuatro empresas mencionadas, el 2 de octubre de 2025 Avanza Movilidad Integral, S.L. manifiesta su oposición argumentando que:

- La conformidad al criterio interpretativo del otro expediente se aplica de forma exclusiva “*durante el período de prestación extraordinaria de servicios*” y en ningún caso con anterioridad al 1 de enero de 2025.

- La Resolución de 8 de noviembre incumple los requisitos exigidos por la legislación y jurisprudencia aplicables para el ejercicio de la prerrogativa unilateral de interpretación de los contratos administrativos por la administración concedente, que previamente analiza, por considerar no reconoce que no han existido durante años discrepancias entre las partes del contrato sobre el sentido esta cláusula específica del título concesional, que determinasen y justificaran la necesidad de ejercer esta prerrogativa excepcional de la Administración. Pretende establecer una regulación *ex novo* del contrato, alterando lo establecido y pactado en el mismo y, de facto, una nueva regulación sobre las consecuencias de eventuales incumplimientos producidos.

- La Resolución de 8 de noviembre no establece ni motiva, respecto a la cláusula específica que pretende interpretar, qué concretos criterios de los contenidos en el artículo 1281 a 1289 del CC utiliza al respecto y, de existir alguna controversia interpretativa, según lo establecido en el artículo 1288 del CC, de existir un problema de interpretación derivado de una cláusula oscura del contrato, esa

interpretación nunca podría favorecer al causante de esa oscuridad, en este caso el CRTM, autor de la cláusula en cuestión.

- La citada resolución es contraria a los actos propios y a los principios de seguridad jurídica y confianza legítima, en la medida en la que sorpresivamente pretende cambiar el criterio interpretativo mantenido hasta dicha fecha por el CRTM.

Por último, indica que se pretende imponer una nueva regulación de esta materia, al margen de lo establecido en el contrato, con clara vulneración del principio *pacta sunt servanda*, pues como establece el artículo 189 de la LCSP, los contratos deben cumplirse a tenor de sus cláusulas, así como de lo establecido en el artículo 1256 del CC, pues finalmente lo que se pretende es atribuir a su exclusivo arbitrio la validez o cumplimiento de esta condición contractual y aduce la necesidad de que emita dictamen el Consejo Consultivo.

Sanjuán Abad, S.L. alega que se trata de una alteración del título concesional revestida de una pretendida interpretación, que la interpretación asumida en el acuerdo relativo a la prórroga de la concesión no puede oponerse en este expediente para desvirtuar la oposición a la interpretación efectuada y, en todo caso, que no procede la aplicación retroactiva y recuerda la necesidad de dictamen del Consejo Consultivo.

6. El 29 de enero de 2026 se dicta propuesta de resolución en la que se contestan las alegaciones formuladas en el trámite de audiencia y, sobre el fondo del asunto, se aplica la doctrina de los actos propios, el principio de igualdad, el de "*pacta sunt servanda*", se motiva la labor hermenéutica en los artículos 1281 a 1289 del Código Civil y se determina el alcance de la prerrogativa de interpretación proponiendo la confirmación del planteamiento inicial así como la inclusión en el Plan de Calidad de esta previsión expresamente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La petición de dictamen se realiza al amparo de lo dispuesto en el artículo 5.3.f) e. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, a cuyo tenor la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada en los expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid, en los supuestos de *“interpretación, nulidad y extinción de concesiones administrativas cuando se formule oposición por parte del concesionario”* y ha sido formulada por órgano competente para ello en virtud de lo dispuesto en el artículo 18.3.b) del ROFCJA.

SEGUNDA.- Los títulos concesionales, fueron otorgados por el Estado y transferidos a la Comunidad de Madrid, en virtud de la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de Delegación de Facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los Transportes por Carretera y por Cable (BOE de 31 de julio de 1987).

Posteriormente, se convalidaron los títulos de acuerdo con lo dispuesto en la disposición adicional única de la Ley 5/2009, de 20 de octubre, de Ordenación del Transporte y la Movilidad por Carretera, en virtud de la cual:

“1. “El Consorcio Regional de Transportes Públicos Regulares de Madrid, en el plazo de un mes a partir de la entrada en vigor de la presente ley, elaborará y publicará un Plan de Modernización del transporte público regular permanente de viajeros de uso general por carretera.”

2. Se autoriza al Consorcio Regional de Transportes para que se convaliden las actuales concesiones de servicios públicos regulares permanentes de uso general, o se prorrogue su duración, otorgando un plazo de vigencia de las mismas (...).

Las concesiones siguen vigentes en virtud de lo establecido en el Acuerdo del Consejo de Administración del CRTM de 28 de noviembre de 2024.

De acuerdo con la cláusula 4.8, “Disposiciones aplicables”, del título concesional:

“En todo lo no previsto en el presente Título Concesional, será de aplicación la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, de aprobación de su Reglamento, la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del Sector Público, el Real Decreto 1098/2001, de 12 de Octubre, de aprobación del Reglamento de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley de Contratos del Sector Público y el Decreto 49/2003 de 3 de abril, de aprobación del Reglamento General de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid.

Del mismo modo será de aplicación la Ley 5/1985, de 16 de mayo, de la Comunidad de Madrid, por la que se crea el Consorcio Regional de Transportes Públicos Regulares de Madrid, y las disposiciones que la desarrollan, así como en la Ley 5/2009 de 20 de octubre, de Ordenación del Transporte y la Movilidad por Carretera de la Comunidad de Madrid”.

No obstante, en cuanto al procedimiento para el ejercicio de la prerrogativa de interpretación contractual resulta de aplicación 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 (LCSP en lo sucesivo), al haberse iniciado el procedimiento bajo su vigencia.

La importancia de que la interpretación que haya de darse al contrato sea establecida previa la tramitación del correspondiente procedimiento ya ha sido destacada por esta Comisión Jurídica Asesora en numerosos dictámenes en los que indicamos que la Administración no puede adoptar sin más una resolución para la interpretación del contrato, sino que ha de hacerlo observando de un modo riguroso las exigencias de índole procedimental que resulten aplicables.

En particular, hay que estar a lo dispuesto en la LCSP, cuyo artículo 191, en sus apartados 1, 2 y 3 a), establece, respectivamente, la necesidad de dar audiencia al contratista, que los acuerdos de interpretación deberán ser adoptados previo informe del Servicio Jurídico correspondiente y el carácter preceptivo del informe del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la comunidad autónoma cuando en la interpretación del contrato se formule oposición por parte del contratista. Esta última exigencia se concreta, en cuanto al ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, en el artículo 5.3.f) d. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre.

En este procedimiento se observa que no se ha requerido el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid. En este sentido los dictámenes 429/12, de 11 de julio y 445/12, de 18 de julio del extinto Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, recogen el parecer del Servicio Jurídico en la Consejería de Sanidad que concluye sobre esta cuestión *“que el informe solicitado no tiene carácter preceptivo al no encontrarse dentro de las materias expresamente recogidas en la ley 3/1999, de Ordenación de los Servicios Jurídicos y*

ser el artículo 97 del Reglamento General de Contratos, que prevé la exigencia de informe de la asesoría jurídica en los expedientes contradictorios relativos a las diferencias interpretativas de carácter no básico y no contemplar el Decreto 49/2003, de 3 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, el procedimiento de interpretación de los contratos, lo que no significa que haya de aplicarse con carácter supletorio la normativa estatal porque “la supletoriedad de la legislación estatal obedece a una función integradora del ordenamiento, lo que no implica que la ausencia voluntaria de una exigencia jurídica deba llevar a la aplicación obligatorio de la normativa estatal no básica”. Tampoco tiene carácter básico el artículo 191.2 de la LCSP.

En cuanto al procedimiento desarrollado en este caso, consta que después de la resolución de inicio del procedimiento de interpretación formulado por el CRTM, se indica en el expediente que se confirió trámite de audiencia a las veinticuatro empresas concesionarias y que únicamente cuatro de ellas formularon alegaciones manifestando su oposición.

Posteriormente, el CRTM contesta las alegaciones formuladas por cada una de las concesionarias y la Secretaría General emite un informe sobre el procedimiento e incorpora a éste las resoluciones de otro procedimiento de interpretación.

Concedido el trámite de audiencia únicamente a las cuatro empresas que realizaron alegaciones en el trámite inicial, se ha dictado una propuesta de resolución.

Ante la posible caducidad del procedimiento de interpretación del contrato, sobre la que la propuesta de resolución invoca la aplicación del artículo 95.4 de la LCSP, como ya indicamos en nuestro Dictamen 623/21, de 30 de noviembre, en relación con el plazo para resolver, al

no recoger un plazo específico la legislación de contratos públicos, ha de aplicarse el general de tres meses del artículo 21.3 de la LPAC.

Asimismo, en este dictamen, se menciona *“la jurisprudencia que ha eliminado las dudas sobre la posibilidad de que los procedimientos de interpretación caducasen. De esta forma, sentencias como las del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 12 de marzo de 2015 (rec. 118/2014), del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares de 14 de septiembre de 2016 (rec. 77/2015) y singularmente la del Tribunal Supremo de 20 de julio de 2020 (rec. 432/2018) han considerado que la interpretación contractual no puede considerarse una potestad interventora, por lo que no entra en juego el plazo de caducidad. Este criterio también ha sido asumido por el Consejo de Estado en su Dictamen 877/2017, de 12 de abril de 2018”,* y en el Dictamen 1980/2024, de 13 de marzo de 2025, y en el Dictamen 647/2025, de 17 septiembre, del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, con cita de la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de marzo de 2022 (recurso 63/2020) que ratifica la de 20 de julio de 2020 mencionada.

En consecuencia, el instituto de la caducidad no sería aplicable al presente expediente.

Se observa, no obstante, el dilatado período de tiempo transcurrido desde el inicio del procedimiento de interpretación del contrato, más de dos años, muy por encima del plazo de tres meses para resolver y notificar la resolución, lo que se compadece mal con el tipo de procedimiento planteado, en el que lo que se pretende es que se diriman de forma rápida y ágil las controversias que, en la interpretación del contrato o concesión pueda surgir entre las partes. Dicha situación contradice el deber de la Administración de actuar conforme a los principios de eficacia y celeridad. No obstante, el transcurso del plazo no exime a la Administración de su obligación de

resolver expresamente ni, en consecuencia, a esta Comisión Jurídica Asesora de emitir dictamen.

TERCERA.- La potestad de interpretar los contratos por razones de interés público se integra dentro de las prerrogativas de la Administración Pública, según se deduce de la enumeración que realiza el artículo 190 de la LCSP. Sin embargo, como tiene señalado esta Comisión Jurídica Asesora, entre otros, en sus dictámenes 499/23, de 28 de septiembre y 256/17, de 22 de junio, esa prerrogativa no se debe ejercer de una manera incondicionada o absoluta, sino *“dentro de los límites y con sujeción a los requisitos y efectos señalados en la presente Ley”*.

También se expuso en aquellos dictámenes que la facultad de interpretar los contratos administrativos que ostenta la Administración contratante gozaba, conforme a la jurisprudencia tradicional, de una presunción de acierto en tanto no se demostrase que era errónea, pero la evolución jurisprudencial, en un sentido más razonable y equitativo, ha llevado a sostener que la Administración, al llevar a cabo dicha interpretación contractual, ha de someterse a los criterios interpretativos contenidos en los artículos 1281 a 1289 del Código Civil, aplicables también respecto de los contratos administrativos, tal y como resulta del orden de fuentes contemplado en el artículo 25.2 de la LCSP.

En este sentido, el Tribunal Supremo, ha precisado que el contrato administrativo no es una figura radicalmente distinta del contrato privado, ya que responde claramente a un esquema contractual común elaborado por el Derecho Civil, lo que permite invocar -con carácter supletorio- los principios establecidos en el Código Civil. Tal es la doctrina asumida explícita o implícitamente por numerosas sentencias, que aplican dichos criterios en el ámbito de la contratación administrativa (Sentencias del Tribunal Supremo de 8 de

marzo de 1999, 12 de julio de 2005, 6 de abril de 2006, 19 de junio de 2007 y 1 de marzo de 2017, entre otras).

La labor interpretativa debe atender fundamentalmente a la voluntad manifestada por las partes en el contrato administrativo que las vincula y al contenido de los pliegos que se asumen como contenido contractual, en los que se concretan los pactos y condiciones definidoras de los derechos y obligaciones asumidos por las partes (artículo 139.1 de la LCSP). Pactos que serán lícitos siempre que no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico o a los principios de buena administración y que han de ser cumplidos conforme al principio “*pacta sunt servanda*”. También debe recordarse que la validez y el cumplimiento de los contratos no pueden dejarse al arbitrio de uno de los contratantes (artículo 1.256 del Código Civil).

CUARTA.- Hemos de partir del título concesional que establece en las condiciones de carácter técnico:

“2.5. Vehículos ADSCRITOS A LA CONCESION

Con objeto de garantizar un mantenimiento constante del nivel de calidad en la prestación del servicio, la empresa concesionaria queda obligada a la renovación del parque de vehículos adscritos a la Concesión, de forma que, a lo largo de todo el plazo concesional se cumplan las siguientes condiciones relativas a la antigüedad y características de los vehículos, se establece un plazo de dos años para el cumplimiento de estos requisitos:

- *La antigüedad media del conjunto de los vehículos adscritos con carácter de utilización exclusiva deberá mantenerse a 31 de diciembre de cada año igual o menor a 5 años. Excepcionalmente podrá ser superior a cinco años siempre y cuando se cumpla que la*

media obtenida entre la antigüedad media del año en curso y la del año anterior sea igual 0 inferior a cinco años.

• La antigüedad máxima de los vehículos adscritos se establece en 10 años, siendo dados de baja automáticamente los vehículos con antigüedad superior.

Excepcionalmente, y a la vista de circunstancias especiales, el Consorcio Regional de Transportes de Madrid podrá autorizar la permanencia de los vehículos hasta los 11 años de antigüedad”.

4.5.-CAUSAS DE LA EXTINCION

La Concesión se extinguirá por las causas siguientes:

(...)

i) El incumplimiento reiterado o de manifiesta gravedad de las condiciones esenciales de la concesión que se mencionan en el punto 4.7 del presente Título Concesional.

k) El incumplimiento del Plan de Modernización, en los términos fijados en el punto quinto del Acuerdo de la Comisión Delegada de 23 de octubre de 2009.

4.6.-CONDICIONES ESENCIALES DE LA CONCESION

A los efectos de lo previsto en el art. 141.1.5 de la Ley 16/1987 de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, así como en el punto 4.5, apartado i), de este documento, en relación con el artículo 82 i) del referido texto legal, se considerarán condiciones esenciales de la Concesión, las siguientes:

a) Las condiciones de carácter técnico que definen el servicio a prestar, establecidas en los apartados 2.1., 2.2., 2.3, 2.4., 2.5. y 2.7 del presente Título Concesional”.

El artículo 82 i) de la Ley 16/1987 de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestre, en la redacción vigente el 1 de diciembre de 2009, fecha en que se firma el título concesional, establece que las concesiones se extinguirán por las causas siguientes: *“i) Aquellas que se establezcan expresamente en el contrato”.*

El Plan de Calidad, por su parte, dispone:

“La flota de autobuses deberá cumplir durante todo el período de vigencia del título concesional los criterios de antigüedad establecidos por este:

i) Cinco años de antigüedad media de la flota.

ii) Ningún vehículo deberá superar en ningún caso los diez años de antigüedad”.

Si bien no se refiere a la excepción, se entiende implícita al remitirse a los criterios de antigüedad establecidos por el título concesional.

De lo anterior se deduce que si el CRTM autoriza a una concesionaria que determinados vehículos permanezcan adscritos hasta los once años de antigüedad no puede afirmarse que exista un incumplimiento al tratarse de un supuesto excepcional previsto en el título concesional.

Considera el CRTM que la superación del plazo de antigüedad, aunque esté autorizado, supone un incumplimiento del Plan de Calidad para el que no existe consecuencia en el mismo.

La regulación de la concesión se rige por lo dispuesto en tres documentos, a saber, el título concesional, el Plan de Modernización y el Plan de Calidad, por lo que, si no existe incumplimiento del título concesional, tampoco puede considerarse que incumpla el Plan de Calidad. A ello hay que añadir que el incumplimiento de los requisitos de antigüedad de la flota sí tiene prevista una consecuencia, la extinción de la concesión.

Por tanto, la premisa inicial de la interpretación del CRTM no es válida.

No obstante, si no existiera autorización para la prórroga de la antigüedad máxima de los vehículos, habría que analizar sus consecuencias.

Como hemos visto, el título concesional prevé la extinción de la concesión por el incumplimiento de los requisitos de antigüedad de la flota.

Sostiene el CRTM que el Plan de Calidad no establece ninguna consecuencia concreta para el incumplimiento de los *“requisitos mínimos de dotación del servicio”* y, por ello, como se señala en la Resolución de interpretación *“es preciso una determinación de la misma”*.

Aduce que el incumplimiento del requisito de antigüedad de la flota al ser un requisito mínimo *“imprescindible para la prestación del servicio”* determina que el derecho a bonificaciones que el Plan de Calidad reconoce, a continuación, a los operadores que cumplen los distintos aspectos evaluables del mismo, no resulten aplicables a las empresas que no han superado la *“conditio sine qua non”* pues el incumplimiento no puede derivar en beneficios para la parte incumplidora. Considera aplicable la excepción de incumplimiento contractual ya que mientras los concesionarios no cumplan los

“requisitos mínimos de dotación del servicio”, referidos a la antigüedad de la flota, y recogidos expresamente en el Plan de Calidad, al CRTM le asiste el derecho de no efectuar el pago de las eventuales bonificaciones derivadas de dicho Plan de Calidad.

No comparte esta Comisión Jurídica Asesora la interpretación que de la aplicación del artículo 1281 del Código Civil preconiza el CRTM pues no puede considerarse evidente una consecuencia que no está expresamente prevista, toda vez que, como señalan las sentencias de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 20 de marzo de 2024 (recurso 2020/2021) y la de 19 de marzo de 2025 (recurso 159/2024) respecto a la interpretación de los contratos:

«(...) en sentencia de esta Sala y sección n.º 404/2018, de 8 de junio (recurso de apelación 1016/2017) se exponía que “es necesario traer a colación en cuanto a la interpretación de los contratos al Tribunal Supremo, que manifiesta que la interpretación contractual debe hacerse para encontrar el verdadero sentido y contenido de la cláusula a la que se sometieron las partes, y para ello puede acudir, aunque sea con carácter supletorio, a las reglas que con carácter general establecen los artículos 1.281 y siguientes del Código Civil”.

La potestad de interpretación del contrato se fundamenta en la defensa del interés público, teniendo en cuenta, que al ser la Administración la redactora de los pliegos de condiciones contractuales, es, por tanto, quien mejor conoce, y puede establecer cuál es el sentido que mejor se orienta a la satisfacción de aquel interés. Así, se pronuncia la sentencia del Tribunal Supremo de 29 de febrero de 1984. La regulación actual de la citada facultad viene recogida en los artículos 210 y 211 del TRLCSP y 97 del RCAP.

Si conforme al art. 1281 del Código Civil, los términos de un contrato son claros y "no dejan lugar a dudas sobre la intención de las partes, no cabe la posibilidad de que entren en juego las restantes reglas" de interpretación contenidas en los arts. 1282 y siguientes del Código Civil "que funcionan con el carácter de normas subsidiarias respecto a lo que preconiza la interpretación literal" [STS de 14 de noviembre de 2000, RJ 2000/9614]. Sólo cuando no existe tal certeza, habrá de acudirse a los otros parámetros de interpretación a fin de averiguar la "verdadera y real voluntad de las partes para establecer el alcance y contenido de lo pactado" [STSJ de Andalucía de 15 de febrero de 2001]. Y para llegar a esa conclusión se deberá estar, entre otros, al principio de "proporcionalidad" (congruencia entre los hechos y sus consecuencias), "equidad", "buena fe y confianza legítima" (art. 3.1 de Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, LRJAP -PAC); a la doctrina de los "actos propios", los "actos coetáneos y posteriores al contrato"; y a las reglas de que la interpretación del contrato "no debe favorecer a la parte causante de la oscuridad" (STS id.), y de que no son admisibles las interpretaciones "ad absurdum" [STS de 11 de septiembre de 1979, RJ 1979/3448]....».

De modo que, si realizamos una interpretación literal aplicando el artículo 1281 del Código Civil, acorde con lo dispuesto en la jurisprudencia, podemos afirmar que el incumplimiento de los requisitos de antigüedad de flota no tiene prevista una consecuencia en el Plan de Calidad, como afirma el CRTM.

Consideramos, por tanto, que los términos del contrato son claros y no dejan duda sobre la intención de los contratantes por lo que habrá de estarse al sentido literal de sus cláusulas como dispone el artículo 1281 del Código Civil toda vez que si el CRTM no quiso

atribuir consecuencia alguna a dicho incumplimiento en el Plan de Calidad, ni, por tanto, la inaplicación de las bonificaciones, al no haber realizado previsión alguna al respecto, ni haberse consignado expresamente en el mismo, como señaló el extinto Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 146/09, de 11 de marzo, *“Teniendo en cuenta el principio de que los pliegos en la contratación administrativa es lex contractus, y que, por tanto, las partes habrán de someterse a lo que dispongan aquéllos que rigen la contratación, la consecuencia es que no es posible postular una interpretación extensiva de los mismos, que vaya más allá de lo expresamente dispuesto según el tenor literal de sus cláusulas”* y de acuerdo con la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 28 de febrero de 2024 (recurso 1593/2021) según la cual: *“... si bien es cierta la importancia singular que el elemento finalista alcanza en los contratos administrativos, tal finalidad ha de examinarse desde la perspectiva de su incorporación a las cláusulas contractuales; de manera que no es posible, en función del fin, realizar una interpretación contraria al sentido de los términos y a la intención de los contratantes, variando el contenido obligacional del contrato”*.

Por muy lógico que pueda parecer que el incumplimiento de un requisito mínimo conlleve unas consecuencias, lo cierto es que estas no se han previsto en el Plan de Calidad por lo que no se puede forzar su interpretación para atribuirle la inaplicación de las bonificaciones que conlleva el cumplimiento de otros requisitos expresamente contemplados en dicho Plan.

Nos encontramos pues ante un aspecto que no ha sido objeto de regulación, una laguna u omisión, que debería integrarse mediante la modificación del Plan de Calidad no por vía interpretativa, lo cual viene avalado por la propuesta de resolución en la que se indica que, *“para una mayor seguridad jurídica, una vez dictada la Resolución que ponga*

fin al presente incidente de interpretación en el sentido indicado, se incluya en el Plan de Calidad de los Servicios de Transporte Regular Permanente de Viajeros de Uso General por Carretera en la Comunidad de Madrid, la correspondiente previsión expresa al respecto”.

En este sentido, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 23 de marzo de 2018 (recurso 2838/2015) resuelve:

“5.º) Por último, hemos de decir que tampoco hay vulneración del artículo 210 del texto refundido ni de los artículos 1281 y 1285 del Código Civil ni, en general, de los preceptos y de la jurisprudencia invocada por el Abogado del Estado.

La sentencia no ha desconocido las prerrogativas de que dispone la Administración para interpretar los pliegos ni, en particular, la discrecionalidad técnica que asiste al órgano de contratación. Se ha limitado, simplemente, insistimos, a aplicar los pliegos los cuales, como venimos recordando, vinculan a los licitadores, pero también a la Administración. Esa aplicación viene precedida por una interpretación que, ciertamente, se ha atendido al sentido de las palabras utilizadas por ellos y es coherente con el conjunto de las cláusulas y de la documentación contractual, así como con el objeto del contrato.

Si la Administración consideraba que era suficiente para justificar la solvencia técnica de los licitadores la experiencia previa en el suministro de cualesquiera embarcaciones que reunieran las características técnicas requeridas, bien pudo decirlo pues fue ella quien elaboró los pliegos. Ahora bien, una vez que opta por incorporar la exigencia de vincular la acreditación de dicha solvencia técnica a una experiencia previa consistente en el suministro de embarcaciones destinadas a un fin similar al de las que eran objeto del contrato, limitó ella misma el ámbito de quienes

podían concurrir a la licitación, circunscribiéndolo a las empresas que suministraron en esos tres años anteriores embarcaciones hechas de manera que sirvieran para los fines de vigilancia marítima de los que venimos hablando.

Esa opción puede parecer mejor o peor pero es la que tomó la Administración autora de los pliegos y la sentencia no ha hecho más que hacerla cumplir, que hacer cumplir los pliegos aceptados por los licitadores”.

Al tratarse, por tanto, de una modificación del contrato que afecta al Plan de Calidad, esta Comisión Jurídica comparte el criterio sostenido por el Consejo Consultivo de Castilla y León sobre la interpretación de un contrato de gestión del servicio público, en su Dictamen 54/2018, de 1 de marzo, según el cual:

“Como se ha expuesto, el PCAP fija con precisión que la duración del contrato será de 10 años, pero no contiene una regulación concreta, ni clara, sobre la prórroga, sino que la remite a lo que prevea el contrato, que no contempla previsión alguna al respecto.

(...).

Este Consejo Consultivo, en coherencia con los argumentos ya expuestos sobre la improcedencia de prorrogar el contrato, considera que la inclusión, en este momento, de una cláusula sobre la prórroga del contrato supondría la modificación expresa de éste. De otro modo se estaría incluyendo una “aclaración al contrato”, con base en una interpretación excesivamente amplia del mismo y del PCAP; lo que no es factible.

Ha de reiterarse que la vía de la interpretación del contrato no puede ser utilizada para su reformulación, ni puede encubrir

modificaciones, que sólo están permitidas en los supuestos legalmente previstos y para las que se prevé una tramitación específica.

En consecuencia, la inclusión de dicha cláusula en el contrato constituiría una modificación de éste, que solo podría acordarse en los supuestos y con las limitaciones que se prevén en la normativa contractual (no alteración de las condiciones esenciales del contrato, concurrencia de un interés público que lo justifique, etc.); cuestión ésta sobre la que este Consejo no se pronuncia por no ser objeto de dictamen”.

Por otra parte, tampoco consideramos que pueda fundamentarse la falta de pago de las bonificaciones por parte de la Administración en la *“exceptio non adimpleti contractus”* por aplicación del artículo 1287 del Código Civil ya que no se trata de una *“costumbre que supla las omisiones”* como señala el CRTM, ni una fórmula para interpretar los contratos sino una construcción jurisprudencial con fundamento en las obligaciones recíprocas y en el incumplimiento por una de las partes de una obligación sustancial que permite a la otra oponer temporalmente el cumplimiento de la suya. La Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 18 de abril de 2024 (recurso 2330/2021) reitera, en relación con la aplicación de la *exceptio non adimpleti contractus*, lo que sostuvo en su Sentencia de 25 de mayo de 2004 (recurso 581/1999):

“Lo que el recurso de casación viene a plantear en esos dos primeros motivos es que existían incumplimientos por parte de la concesionaria que facultaban al Ayuntamiento para oponer, como así hizo, frente a la reclamación de la obligación que le incumbía de abonar el valor de las instalaciones al fin del contrato, la llamada excepción de contrato no cumplido (exceptio non adimpleti contractus) que acompaña a las obligaciones sinalagmáticas; y lo

que se reprocha a la sentencia recurrida es que, al no amparar esa excepción ejercitada por el Ayuntamiento a través de su negativa al pago reclamado, incurrió en las infracciones denunciadas en esos motivos de casación primero y segundo.

No tiene razón el Ayuntamiento. Los datos fácticos de la sentencia recurrida, a los que necesariamente hay que ajustarse en el actual recurso de casación (puesto que en sus motivos no hay denuncias de normas reguladoras de la valoración probatoria), no revelan incumplimientos de entidad bastante para que puede considerarse justificada esa excepción invocada por la Corporación local como justificación de su decisión de no pagar.

Los incumplimientos que en las obligaciones recíprocas justifican tanto la excepción de que se viene hablando, como también la resolución contractual, han de ser graves y referidos a obligaciones principales y de valor parecido a aquellas obligaciones cuyo incumplimiento se invoca, y no ocurre así en el caso aquí enjuiciado”.

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

CONCLUSIÓN

No procede interpretar la consulta efectuada por el Consorcio Regional de Transportes de Madrid en el sentido propugnado por la propuesta de resolución sometida al presente dictamen.

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

Madrid, a 13 de mayo de 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 270/26

Excmo. Sr. Consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras

C/ Maudes,17 - 28003 Madrid