

Dictamen n.º: **283/26**
Consulta: **Presidenta de la Mancomunidad de Servicios
Sociales Mejorada-Velilla**
Asunto: **Contratación Pública**
Aprobación: **20.05.26**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 20 de mayo de 2026, emitido ante la consulta formulada por la Presidenta de la Mancomunidad de Servicios Sociales Mejorada-Velilla, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en relación con el expediente sobre resolución del contrato para la prestación del servicio “*Ayuda a Domicilio*” a la citada mancomunidad, suscrito con la empresa OSVENTOS INNOVACIÓN EN SERVICIOS, SL.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 20 de abril de 2026 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid una solicitud de dictamen preceptivo procedente de la Mancomunidad de Servicios Sociales Mejorada-Velilla.

A dicho expediente se le asignó el número 261/26, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora,

aprobado por Decreto 5/2016 de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, al letrado vocal, D. Carlos Hernández Claverie, quien formuló y firmó la propuesta de dictamen, que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día 20 de mayo de 2026.

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

1. Con fecha 21 de enero de 2025, por Acuerdo de la Junta de la Mancomunidad, se aprobó el pliego de cláusulas administrativas particulares y el pliego de prescripciones técnicas del contrato para la prestación del servicio de “AYUDA A DOMICILIO” en la Mancomunidad de Servicios Sociales Mejorada-Velilla, a adjudicar mediante procedimiento abierto.

El objeto del contrato es la prestación del servicio de ayuda a domicilio de las personas beneficiarias determinadas por los profesionales de la mancomunidad, tras su valoración.

La cláusula 46 del pliego de cláusulas particulares recoge como causas de resolución del contrato: *“las recogidas en los artículos 98.1, 211 y 313 de la LCSP, así como las siguientes:*

- Los incumplimientos contractuales muy graves recogidos en la cláusula trigésimo tercera, apartado 1 de este Pliego.*

- La facturación de servicios no prestados.*

- La pérdida sobrevenida de los requisitos para contratar con la Administración.*

•El incumplimiento de lo dispuesto en el apartado relativo a la subcontratación.

•La obstrucción a la facultad de control del servicio del responsable del contrato.

•El incumplimiento de las obligaciones contractuales de no guardar el sigilo en la protección de datos, antecedentes y demás cuestiones relacionadas con el objeto del contrato y que tenga conocimiento del mismo al ejecutarlo.

•El incumplimiento de las condiciones ofertadas y valoradas en los criterios de adjudicación.

•El incumplimiento del contratista de sus obligaciones y compromisos en materia laboral, de Seguridad Social y de prevención de riesgos laborales.

•La comisión en un año de tres o más incumplimientos contractuales graves.

•El incumplimiento de las condiciones especiales indicadas en la cláusula cuadragésima”.

2.- El 11 de abril de 2025, y tras la correspondiente licitación pública, la Junta de la Mancomunidad adjudicó el contrato de servicios de “Ayuda a Domicilio” a la mercantil OSVENTOS INNOVACIÓN EN SERVICIOS, S.L., por un precio de veintiún euros con ochenta céntimos la hora laborable, y veintiséis euros con sesenta céntimos la hora festiva, I.V.A. no incluido, y hasta un máximo de 249.062,40 €, IVA excluido.

El 30 de junio de 2025 se formalizó el contrato en documento administrativo, estableciéndose en su cláusula tercera que su duración

sería de 1 año, con posibilidad de prórroga por un año más. El inicio del cómputo del plazo de 1 año se produjo al día siguiente, esto es, el 1 de julio de 2025.

3.- Con fecha 21 de noviembre de 2025, la responsable del contrato emite informe en el que propone la iniciación del procedimiento de resolución del contrato de prestación del Servicio de Ayuda a Domicilio adjudicado a la empresa OSVENTOS, por la comisión reiterada de faltas graves, de conformidad con lo establecido en la Cláusula 31 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) y en la Cláusula 46 del mismo.

La citada propuesta recoge como incumplimientos detectados:

“- No contar en todo momento con los medios personales exigidos, incluidas las suplencias.

•Se pide a la empresa que cuando se produzcan bajas entre el personal de enlace con la Mancomunidad, primero, sea la empresa quien nos las notifique y no los propios empleados y, segundo, que aporten las soluciones oportunas para una rápida sustitución y no haya un menoscabo en el servicio.

•Se han producido bajas por IT de las personas de coordinación y no han sido comunicadas por la empresa y esas profesionales nos ha sido sustituidas.

•Se ha comunicado que no se han podido realizar servicios cuando varias auxiliares causan baja temporal, no teniendo otras personas que las puedan cubrir.

•La empresa puede alegar que le ampliaron la jornada a la coordinadora, ya que en este contrato se solicita media jornada, y se

le puso personal administrativo pero lo cierto es que estas circunstancias no mejoraron el servicio.

•El 24 de noviembre de 2025 se contrata a otra coordinadora y se estabilizan los servicios. Esta profesional causa baja por IT el 14 de noviembre; es la persona quien comunica esta baja y no es sustituida empezando de nuevo las incidencias en los servicios.

•El 7 de noviembre de 2025 el profesional de enlace y responsable de cuentas de entidad OSVENTOS causa baja en la empresa y tampoco se comunica y no se nombra a nadie con estas funciones. Desde la dirección de la Mancomunidad se escribe en dos ocasiones para que subsanen esta situación y ni siquiera se contesta a los emails.

- El incumplimiento reiterado, (tres o más veces) de los plazos de inicio de los servicios o la falta reiterada de puntualidad (tres o más veces) en la ejecución de los servicios.

Por la carencia de personas responsables que realicen la función de coordinación los casos que se han derivado a la empresa y que se han de abrir en el plazo de 7 días, no se han realizado: en el mes de noviembre ningún caso con alta se ha iniciado.

- La negligencia o cumplimiento defectuoso de las obligaciones contractuales.

Se mantiene una reunión con la empresa y se les recuerda las obligaciones contractuales y que se desarrollan de forma deficitaria (ver anexo I). Cada uno de los puntos son repasados y se han vuelto a incumplir.

- La no remisión, sin causa justificada, de la documentación técnica en los plazos previstos en el contrato.

No se han recibido las facturas de septiembre, ni de octubre. En la facturación la Mancomunidad, junto con la empresa prestadora del servicio, incluye todas las incidencias que se hayan producido y se ajusta el importe mensual de cada usuario. Hay beneficiarios que, según su capacidad económica, pagan una parte del servicio que la Mancomunidad les cobra alrededor del 20 del mes siguiente a la realización de los servicios. Sin las facturas, la Mancomunidad no puede reclamar los pagos ni puede ingresar los costes mensuales.

- Quejas reiteradas de usuarios

Se han recibido quejas por las siguientes causas:

- No avisan de los cambios de auxiliares.*
- No comunican a los usuarios ni a la Mancomunidad que no se va a acudir a los servicios.*
- Los usuarios avisan de que no van a estar en casa y van las auxiliares.*
- No se han realizado los servicios en semanas completas.*

Se han interpuesto tres reclamaciones del servicio. El resto son incidencias que han recogido las trabajadoras sociales.

- Falta de supervisión adecuada del servicio*

- La empresa no está realizando la supervisión exigida en el PPT:

- No ha realizado las visitas a domicilio para realizar el plan de intervención.*
- No han asistido a las reuniones de seguimiento.*
- No han pasado los informes trimestrales”.*

4.- Con fecha 17 de diciembre de 2025, se emite informe por la Secretaría General de la mancomunidad en el que se hace una valoración de la legislación aplicable, atendiendo a los pliegos del contrato y al informe de la responsable, considerando que *«la causa concreta de las previstas en la cláusula 46 del PCAP, parece deducirse que es la de “acumulación o reiteración de tres faltas graves”, toda vez que ha informado que se han producido las siguientes faltas graves: el retraso, negligencia o descuido en el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato, que causen un detrimento importante en el servicio; no adscribir los medios personales a los que se comprometió; no contar en todo momento con los medios personales exigidos, incluidas las suplencias; el incumplimiento reiterado (tres o más veces) de los plazos de inicio de los servicios o la falta reiterada de puntualidad (tres o más veces) en la ejecución de los servicios; la negligencia o cumplimiento defectuoso de las obligaciones contractuales; y la no remisión, sin causa justificada, de la documentación técnica en los plazos previstos en el contrato».*

El informe concluye diciendo: *«A la vista del PCAP y del PPT que rigen este contrato y de lo informado por la responsable del contrato, concurren motivos suficientes para iniciar el expediente de resolución del contrato por la causa prevista en la cláusula 46 del PCAP: “comisión en un año de tres o más incumplimientos contractuales graves”.*

Para ello, será necesario tramitar el correspondiente expediente, con audiencia al contratista y petición de informe al Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en caso de que se formule oposición por parte de aquél.

A la vista de lo alegado por la contratista y de lo informado por el Consejo, en su caso, se acordará la resolución y los efectos económicos de ésta, con pronunciamiento expreso sobre la garantía y la indemnización de los daños y perjuicios que se hayan ocasionado a esta

Administración. A tal fin, la responsable del contrato deberá informar sobre la concurrencia de esos daños y su importe, en su caso».

TERCERO.- En fecha 20 de enero de 2026, la Junta de la Mancomunidad de Servicios Sociales Mejorada-Velilla, a propuesta de su presidenta, acordó el inicio del procedimiento de resolución del contrato, al amparo del artículo 211 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP), en relación con la cláusula 46 del PCAP, por la acumulación o reiteración de tres incumplimientos graves.

El citado acuerdo fue comunicado a la empresa adjudicataria el 26 de enero de 2026, presentando alegaciones el posterior día 2 de febrero.

La empresa contratista viene a sostener en su escrito que, si bien se han producido incumplimientos en la sustitución del personal y en la presentación de documentación, afirma que ello ha sido motivado por la dificultad para encontrar personal que supla las numerosas bajas, diciendo que está adoptando medidas correctoras y mostrando su voluntad de incrementar las vías de comunicación. Tras apelar al principio de proporcionalidad, solicita que se proceda a entender que los incumplimientos finalmente acreditados no legitiman la resolución del contrato, sino, en su caso, la aplicación de penalidades (en tanto multas coercitivas) en aras de garantizar el cumplimiento del contrato, y se valore la continuidad del contrato, concediendo un plazo razonable para la consolidación de las medidas correctoras ya implementadas, en beneficio del interés público y de las personas usuarias del servicio.

Otorgada audiencia a la aseguradora, se presentaron alegaciones, fechadas el 13 de febrero de 2026, oponiéndose a la resolución del contrato y a la incautación de la garantía.

Consta incorporado un informe de la responsable del contrato en el que, a la vista de las alegaciones efectuadas por la contratista y su avalista, reitera en esencia su anterior informe.

Con fecha 27 de marzo de 2026, se ha emitido informe jurídico por la Secretaría General de la mancomunidad, recordando la obligación de recabar el dictamen de esta Comisión, al haberse formulado oposición del contratista.

Sin ningún otro tramite, la presidenta de la Mancomunidad de Servicios Sociales Mejorada-Velilla remitió un oficio fechado el 30 de marzo de 2026, solicitando la emisión del presente dictamen a la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, del que se dio traslado a esta Comisión el pasado 20 de abril, mediante oficio suscrito por el director general de Reequilibrio Territorial, fechado el día 9 de ese mes.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, al amparo del artículo 5.3.f) d. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, conforme al cual: “3. *En especial, la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada en los siguientes asuntos: (...) f) Expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid, las entidades locales y las universidades públicas sobre: (...) d. Aprobación de pliegos de cláusulas administrativas generales, interpretación, nulidad y resolución de los contratos administrativos y modificaciones de los*

misimos en los supuestos establecidos por la legislación de contratos del sector público”.

La solicitud de dictamen se ha hecho llegar a la Comisión Jurídica Asesora por el consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 18.3 b) del ROFCJA [“3. Cuando por Ley resulte preceptiva la emisión de dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, este será recabado:(...) c) Las solicitudes de dictamen de las Entidades Locales se efectuarán por los alcaldes-presidentes de las mismas, y se cursarán a través del consejero competente en relaciones con la Administración Local”].

El contratista ha formulado su oposición de forma expresa y, por ello, resulta preceptivo el dictamen de esta Comisión, ex artículo 191.3 de la LCSP.

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

En materia de procedimiento, la resolución de contratos administrativos exige atenerse a lo previsto en el artículo 190 LCSP, a cuyo tenor *“dentro de los límites y con sujeción a los requisitos y efectos señalados en la presente Ley, el órgano de contratación ostenta la prerrogativa de interpretar los contratos administrativos, (...) acordar su resolución y determinar los efectos de ésta”.*

El artículo 191.1 LCSP requiere que en el correspondiente expediente se dé audiencia al contratista. Además, debe tenerse en cuenta el artículo 109 del RGLCAP, que exige la audiencia al avalista o asegurador “*si se propone la incautación de la garantía*”. Por otro lado, el apartado tercero del artículo 191 dispone que sea preceptivo el informe del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva en los casos de interpretación, nulidad y resolución, cuando se formule oposición por parte del contratista.

Por lo que se refiere al ámbito de la Administración local, el artículo 114.3 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (en adelante, TRRL) aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, establece como necesarios los informes de la Secretaría y de la Intervención de la corporación. En el presente procedimiento se ha emitido informe por la secretaria general, no constando el de la Intervención, que debería haberse recabado con anterioridad al trámite de audiencia, tal y como expusimos en nuestro anterior dictamen. No obstante, podrá ser incorporado con posterioridad, siempre que no introduzca nuevos elementos facticos que puedan causar indefensión en el interesado.

De acuerdo con la normativa expuesta, resulta que la competencia para resolver los contratos corresponde al órgano de contratación. En este caso, el órgano competente es la Junta de la Mancomunidad.

En materia de procedimiento, en nuestro caso, se ha dado audiencia al contratista, el cual formuló alegaciones, oponiéndose a la resolución contractual culpable planteada por la Administración. También figura en el expediente la audiencia a la aseguradora, que también se ha opuesto a la resolución del contrato y la consiguiente incautación de la garantía. Esa audiencia a los interesados se ha dado al inicio del procedimiento, pero con posterioridad no se han incorporado informes que introdujeran nuevos hechos o valoraciones

que les puedan causar indefensión, en tanto que el de la responsable se ha emitido en contestación a las alegaciones y se ha remitido a lo expuesto en los informes obrantes con anterioridad, y el de la Secretaría General es de índole jurídico limitándose a analizar la forma de tramitación del procedimiento.

Finalmente, una vez tramitado el procedimiento y como ya hemos expuesto en nuestros dictámenes 191/16, de 9 de junio y 327/17, de 3 de agosto, entre otros, se requiere una propuesta de resolución, que ha de recoger motivadamente la posición de la Administración con el objeto de permitir a este órgano consultivo conocer la postura del órgano de contratación y su valoración de las alegaciones de los interesados y los informes que se hayan podido recabar. Así, el objeto de este dictamen no es suplir esa voluntad o decisión de la Administración consultante sino analizar su conformidad o no a Derecho.

En el presente expediente, no se ha redactado ninguna propuesta de acuerdo de resolución; no obstante, como ya apreciamos también en nuestro Dictamen 348/24, de 13 de junio, no consideramos imprescindible la retroacción del procedimiento para la formulación de la citada propuesta de resolución, toda vez que el acuerdo de inicio del procedimiento recoge de manera clara los hechos relevantes y la fundamentación legal de las causas de resolución, así como los efectos de dicha resolución, habiendo quedado además contestadas las alegaciones de la empresa contratista y su aseguradora, teniendo este órgano suficientes elementos de juicio para conocer la postura de la administración consultante.

Así, cabe considerar que del expediente se deducen suficientemente los hechos relevantes y la fundamentación legal de la causa de resolución que se somete a nuestro parecer.

Además, en relación con el procedimiento, hemos de hacer particular referencia al plazo de resolución de este, pues, en los

procedimientos de resolución de contratos iniciados de oficio, el incumplimiento del plazo máximo de duración para resolver determina la caducidad.

En relación a ese plazo de tramitación del procedimiento de resolución del contrato, la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid, que modifica 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, establece que los expedientes de resolución contractual que se rijan por la legislación sobre contratos públicos tienen un plazo máximo de tramitación de ocho meses, transcurridos los cuales, si se trata de expedientes iniciados de oficio, se producirá la caducidad del mismo. Así, se amplía para el ámbito de la Comunidad de Madrid el plazo general de tres meses establecido en el artículo 21 de la LPAC, y equiparándolo al plazo previsto para la Administración del Estado en el artículo 212.8 de la LCSP/17.

El procedimiento que nos ocupa se inició por Acuerdo de la Junta de la Mancomunidad de 20 de enero de 2026. Por tanto, aun no habiéndose ejercido la facultad de suspensión del procedimiento prevista en el apartado 2 de artículo 22 de la LPAC, a la fecha de la aprobación de este dictamen no se ha producido la caducidad del mismo.

TERCERA.- Una vez analizado el procedimiento, procede analizar si concurre o no causa de resolución del contrato.

Como es sabido y así hemos señalado, entre otros, en nuestro Dictamen 153/18, de 27 de marzo, la resolución es una de las prerrogativas de las que dispone la Administración en la fase de ejecución de los contratos administrativos ligada a la obligación de la

Administración de velar por la satisfacción del interés público que motivó la celebración del contrato.

Por ello, la Administración puede, al igual que recoge el artículo 1124 del Código Civil, optar por exigir el cumplimiento del contrato (por ejemplo, mediante la imposición de penalidades) o bien proceder a su resolución, posibilidad a la que debería acudir tan solo en casos de incumplimientos graves, como ya declaró el Tribunal Supremo en las sentencias de 16 de mayo de 1997 (rec. 12.105/1991) y 29 de mayo de 2000 (rec. 5639/1994).

Esa opción depende de la Administración que, con ella, ha de buscar que el incumplimiento contractual origine el menor daño posible al interés público [Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 25 de septiembre de 2003 (recurso 1892/1995)].

Por su parte, las sentencias de 30 de marzo de 2017 (recurso 1053/2016) y 8 de marzo de 2018 (recurso 921/2015) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid recuerdan la doctrina fijada en la del Tribunal Supremo de 24 de junio de 2004 en cuanto a que:

“(...) la resolución implica una extinción anticipada de un contrato perfeccionado, que constituye un modo anormal de terminación de la relación contractual por la concurrencia de alguna circunstancia en la vida del contrato que impide o hace inconveniente su prosecución hasta su extinción normal. De acuerdo con dicha naturaleza el incumplimiento que justifica la resolución ha de ser sustancial, no basta con cualquier apartamiento de las obligaciones asumidas en el contrato, sino que ha de afectar a la obligación esencial de una de las partes en el caso de obligaciones bilaterales o recíprocas. Esto es, de acuerdo con la jurisprudencia, tanto de la Sala Tercera como de la Primera del Tribunal Supremo, ha de tratarse de incumplimiento básico, grave, de la obligación, en el sentido de que no se realiza la conducta en qué consiste la prestación, quedando

frustrado el fin objetivo del contrato o haciendo imposible la realización de la prestación por parte del contratista. O, dicho, en otros términos, también en este ámbito de la resolución contractual ha de observarse el principio de proporcionalidad que exige para resolver el que el incumplimiento afecte a la esencia de lo pactado, no bastando aducir la no realización de prestaciones, que no impidan por su entidad alcanzar el fin del contrato”.

En el procedimiento que se nos somete a dictamen, la causa de resolución se ampara en incumplimiento parciales en la prestación del servicio. En relación con el incumplimiento parcial o cumplimiento defectuoso del contrato, el artículo 192 de la LCSP prevé que los pliegos puedan establecer penalidades, si bien ello no excluye la facultad de la Administración de resolver el contrato, tal y como dispone el apartado 2 de ese precepto al decir: *“Cuando el contratista, por causas imputables al mismo, hubiere incumplido parcialmente la ejecución de las prestaciones definidas en el contrato, la Administración podrá optar, atendidas las circunstancias del caso, por su resolución o por la imposición de las penalidades que, para tales supuestos, se determinen en el pliego de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo”.*

Ciertamente, los pliegos deberán definir que incumplimientos puede ser susceptible de motivar la resolución contractual, debiendo adoptarse esta decisión teniendo en cuenta las circunstancias concurrentes en el caso concreto, valorando la proporcionalidad de la medida y la salvaguarda del interés público.

Los PCAP del contrato cuya resolución se pretende recogen, en su cláusula 46, como causa de resolución, la comisión en un año de tres o más incumplimientos contractuales graves, y la cláusula 31.1 b) viene a detallar los incumplimientos calificados como graves, siendo estos en concreto:

“• El retraso, negligencia o descuido en el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato, que causen un detrimento importante en el servicio.

• No adscribir los medios técnicos y materiales a los que se comprometió.

• No adscribir los medios personales a los que se comprometió.

• No contar en todo momento con los medios personales exigidos, incluidas las suplencias.

• No comunicar la incorporación de nuevos profesionales al Servicio, aportando la documentación establecida.

• El incumplimiento de cualquiera de las mejoras ofertadas por la empresa adjudicataria.

• El incumplimiento reiterado, (tres o más veces) de los plazos de inicio de los servicios o la falta reiterada de puntualidad (tres o más veces) en la ejecución de los servicios.

• La negligencia o cumplimiento defectuoso de las obligaciones contractuales.

• El trato vejatorio al usuario, salvo que éste reuniese características tales que hiciesen calificarlo como de muy grave.

• Excluir de la prestación del servicio, sin causa justificada o sin conocimiento de los técnicos de la Mancomunidad, a toda persona que reúna los requisitos incluidos en el Pliego de prescripciones técnicas.

• La no remisión, sin causa justificada, de la documentación técnica en los plazos previstos en el contrato.

- *En general, el incumplimiento grave de los deberes y obligaciones con los usuarios y la Mancomunidad, así como la comisión de tres faltas leves”.*

La responsable del contrato realiza en su informe reproches, que se recogen posteriormente en el acuerdo de inicio del procedimiento de resolución, que califica como incumplimientos graves, pero cuya determinación adolece de una cierta imprecisión o falta de concreción. En ese sentido, se hace referencia a quejas reiteradas de los usuarios por falta de avisos de cambios de auxiliares o fatal de prestación de la ayuda domiciliaria en semanas completas, pero se hace sin concreción alguna de número, fechas, usuarios o cualquier otro dato que permita determinar esos incumplimientos.

Sin perjuicio de lo expuesto, es lo cierto que junto a esos reproches se recogen con detalle suficiente otros que sí son susceptibles de ser calificados como infracciones graves expresamente recogidos en la citada cláusula del PCAP.

En efecto, se expone en el informe, y se viene a admitir implícitamente en las alegaciones de la adjudicataria, la falta de sustitución de la coordinadora, y de la persona de enlace y responsable de cuentas. Ese incumplimiento es calificado como grave al implicar no contar en todo momento con los medios personales exigidos, incluidas las suplencias.

Asimismo, se expone la falta absoluta de alta de los nuevos beneficiarios durante todo el mes de noviembre, lo que debería realizarse en un plazo de siete días; y ello implica un reiterado incumplimiento en los plazos de inicio de los servicios, previsto como incumplimiento grave.

Igualmente, se aduce por la responsable del contrato que *“no se han recibido las facturas de septiembre, ni de octubre. En la facturación la Mancomunidad, junto con la empresa prestadora del servicio, incluye todas las incidencias que se hayan producido y se ajusta el importe mensual de cada usuario. Hay beneficiarios que, según su capacidad económica, pagan una parte del servicio que la Mancomunidad les cobra alrededor del 20 del mes siguiente a la realización de los servicios. Sin las facturas, la Mancomunidad no puede reclamar los pagos ni puede ingresar los costes mensuales”*. Lo que es susceptible de ser considerado un incumplimiento grave al recogerse en los pliegos como tal *“la no remisión, sin causa justificada, de la documentación técnica en los plazos previstos en el contrato”*.

Asimismo, se recogen otros incumplimientos susceptibles de ser calificados como graves por la falta de supervisión exigida en los pliegos de prescripciones técnicas, al no haber realizado las visitas a domicilio para realizar el plan de intervención, no haber asistido a las reuniones de seguimiento y no haber remitido los informes trimestrales.

Estos incumplimientos parciales, por su entidad e indudable incidencia en la prestación de un servicio público de especial repercusión en los ciudadanos más desfavorecidos, facultan a la Administración contratante a resolver el contrato.

La contratista y su aseguradora atribuyen tales incumplimientos a las dificultades para sustituir al personal, lo que ha redundado en la imposibilidad de prestar el servicio en las condiciones exigidas. Sin embargo, ello no excluye ni exime de responsabilidad por esos incumplimientos a la adjudicataria, en tanto el contrato se presta a riesgo y ventura de esta que, al licitar, debe conocer la coyuntura del mercado laboral, que no es un hecho sobrevenido. En todo caso, no puede obviarse que la falta de personal también es consecuencia de la política de recursos humanos de la empresa, lo que impide que ello

pueda justificar la falta de cumplimiento de las obligaciones contractuales asumidas.

En consecuencia, nada cabe objetar a la resolución contractual instada al amparo del artículo 192 de la LCSP, en relación con las cláusulas 31 y 46 del PCAP.

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

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

CONCLUSIÓN

Procede acordar la resolución del contrato para la prestación del servicio de “Ayuda a Domicilio” en la Mancomunidad de Servicios Sociales Mejorada-Velilla.

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 20 de mayo de 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 283/26

Sra. Presidenta de la Mancomunidad de Servicios Sociales
Mejorada-Velilla

Pza. de España, 1 – 28840 Mejorada del Campo