

Dictamen n.º: **400/26**
Consulta: **Alcaldesa de Ciempozuelos**
Asunto: **Contratación Pública**
Aprobación: **01.07.26**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión 1 de julio de 2026, emitido ante la consulta formulada por la alcaldesa de Ciempozuelos, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en relación con el expediente de resolución del contrato de concesión de servicios denominado “*EXPLOTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO A PRESTAR EN EL COMPLEJO DEPORTIVO Y DE OCIO DE PISCINA CLIMATIZADA Y DE VERANO DE CIEMPOZUELOS EXP 13C/2025*”, suscrito con la mercantil “*NEO INSTALACIONES DEPORTIVAS, S.L.*”.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 1 de junio de 2026 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen preceptivo procedente del Ayuntamiento de Ciempozuelos.

A dicho expediente se le asignó el número 385/26, 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. Javier Espinal Manzanares, 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 señalado en el encabezamiento.

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

1. En sesión extraordinaria de 14 de febrero de 2025, el Pleno del Ayuntamiento de Ciempozuelos acordó, por mayoría absoluta de sus miembros, aprobar el expediente de contratación, mediante procedimiento abierto sujeto a regulación armonizada, del contrato de concesión de servicios de *“EXPLOTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO A PRESTAR EN EL COMPLEJO DEPORTIVO Y DE OCIO DE PISCINA CLIMATIZADA Y DE VERANO DE CIEMPOZUELOS”* (EXP.13C/2025); aprobar el gasto correspondiente a la prestación del servicio con cargo a la partida correspondiente del presupuesto de 2025 y prever partida suficiente para atender el gasto en los ejercicios posteriores; Aprobar los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante, PCAP) y de Prescripciones Técnicas particulares (en adelante, PPT) que han de regir la contratación mediante y proceder a la apertura del procedimiento de adjudicación.

2. En sesión extraordinaria de 26 de mayo de 2025, el Pleno municipal acordó, por mayoría absoluta, adjudicar el contrato de concesión de servicios de referencia a la mercantil NEO INSTALACIONES DEPORTIVAS S.L. (en adelante, la contratista), al haber sido la licitadora que había obtenido la puntuación más alta de entre las concurrentes y había acreditado que cumplía con los requisitos de capacidad y solvencia exigidos en los pliegos.

El 1 de julio de 2025, se formaliza el referido contrato entre la alcaldesa de Ciempozuelos y el apoderado de la mercantil contratista. Del mismo interesa destacar los siguientes aspectos: en cuanto al objeto se señala en la cláusula primera que es objeto del contrato la gestión y explotación del servicio público a prestar en el complejo deportivo y de ocio de piscina climatizada y de verano de Ciempozuelos, en los términos que se establecen en el PCAP y PPT. Se indica que la contratista se compromete a la ejecución de este contrato de concesión de servicios, con arreglo al PCAP y PPT, que figuran en el expediente. En cuanto al precio se prevé que el canon anual por parte del ayuntamiento a la contratista por el servicio de explotación del complejo deportivo y de ocio de la piscina climatizada y de verano es de cero euros, así como que los precios a abonar por los usuarios del servicio no serán modificados durante la vigencia inicial de la concesión, ni durante sus eventuales prórrogas. Se recoge una duración de cinco años desde la firma contractual con dos posibles prórrogas de un año de duración cada una de ellas. La cláusula séptima dispone en cuanto al régimen jurídico la sujeción a lo recogido en el contrato, así como en 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)

Figura en el contrato que la contratista ha procedido a constituir la preceptiva garantía definitiva en metálico, a favor del Ayuntamiento de Ciempozuelos, para responder de las obligaciones que se deriven del contrato, por importe de 425.415,91 euros mediante dos avales bancarios.

3. Con fecha 15 de agosto de 2025, la mercantil contratista registra telemáticamente un escrito por el que se interesa del

ayuntamiento actuante la resolución del contrato por mutuo acuerdo. Señala dicho escrito que *“desde el inicio de la prestación del servicio, la adjudicataria ha detectado múltiples circunstancias no previstas en el pliego de condiciones ni en el estudio económico de viabilidad que afectan de manera grave al equilibrio económico-financiero del contrato y a la correcta prestación del servicio”*. Identifica una serie de circunstancias respecto de las que señala que *“la suma de todas estas circunstancias no previstas en los pliegos, modificaciones unilaterales y errores materiales en el estudio económico inicial supone una alteración sustancial del equilibrio económico del contrato, vulnerando el principio de riesgo y ventura limitado y los derechos de la adjudicataria a una ejecución contractual conforme a los términos contractuales originales, que suman 234.192 euros anuales en total, que se desglosan en 104.757 euros en relación a las situaciones no previstas y/o modificaciones unilaterales del pliego, y 129.435 euros en relación a las deficiencias detectadas y datos erróneos sobre los que se basa el estudio económico”*.

De igual modo, señala que las instalaciones deportivas a gestionar presentan diversas y graves deficiencias de conservación y estado que además de dificultar la correcta y segura prestación del servicio, suponen un sobre coste económico del mismo, no previsto en el pliego, por lo que solicita el inicio de negociaciones para la resolución del contrato por mutuo acuerdo.

Fechado el 26 de septiembre de 2025, figura un informe jurídico municipal referido a la solicitud mencionada, en el que, sobre la base de la fundamentación jurídica que es de observar, entiende que no procede la resolución por mutuo acordado pretendida por la contratista al no concurrir causas legales para ello.

Por resolución de la alcaldesa, de igual fecha, se desestima la solicitud de la contratista relativa a la resolución anticipada y pactada

del contrato que nos ocupa. Consta notificada a la interesada el 7 de octubre de 2025.

4. Por resolución de la Alcaldía, de 1 de octubre de 2025, se acuerda incoar incidente de imposición de penalidades 1/2025 por incumplimiento de sus obligaciones contractuales. Los hechos imputados venían referidos a que no se permitía a los miembros de un club deportivo acceder a las instalaciones de la piscina cubierta de manera gratuita.

La contratista formula alegaciones, por escrito de 21 de octubre de 2025, solicitando el archivo de las actuaciones al entender que no se ha incurrido en incumplimiento alguno.

Previos los informes del responsable del contrato y de los Servicios Jurídicos, consta una propuesta de la Alcaldía, de 7 de noviembre de 2025, para elevar al Pleno municipal la imposición a la contratista de una penalidad por importe de 3.600 euros por el incumplimiento grave de sus obligaciones contractuales, consistente en la negativa a permitir el uso de las instalaciones por parte de los clubes deportivos con convenio firmado con el Ayuntamiento, así como por los usuarios del campamento de verano gestionado por las concejalías del ayuntamiento.

No consta en el expediente el acuerdo plenario de imposición de la penalidad propuesta.

5. Paralelamente, por resolución de la Alcaldía, de 1 de octubre de 2025, se acuerda incoar incidente de imposición de penalidades 2/2025 por incumplimiento de sus obligaciones contractuales. Los hechos imputados venían referidos a la supresión de los servicios de restauración, sin causa justificada y acreditada.

La contratista formuló alegaciones en su descargo por escrito de 16 de octubre de 2025, emitiéndose seguidamente informe técnico e informe jurídico, con propuesta de la Alcaldía de 7 de noviembre de 2025, por la que se somete al Pleno la imposición de una penalidad por importe de 2.400 euros por el incumplimiento referido.

No consta en el expediente el acuerdo plenario de imposición de la penalidad propuesta.

6. Por escrito de 23 de noviembre de 2025, la contratista solicita del Ayuntamiento de Ciempozuelos la resolución del contrato por causa imputable a la Administración o subsidiariamente acuerde la incoación de un procedimiento para el restablecimiento económico de la concesión. Sostiene la contratista que procede la resolución *“a la vista de la falsedad de los datos aportados por el ayuntamiento al tiempo de la licitación, las modificaciones introducidas una vez iniciada la ejecución y el defectuoso estado de las instalaciones hacen inviable la continuación de la gestión del contrato, procediendo la resolución del mismo y subsidiariamente el restablecimiento de su equilibrio económico.*

Respecto de la resolución del contrato, debe señalarse que, a raíz del incumplimiento de la obligación, por parte del Ayuntamiento de Ciempozuelos, de poner a disposición del concesionario los bienes e instalaciones comprometidos en virtud del contrato en las condiciones necesarias para prestar el servicio, se ha producido un incumplimiento esencial de las obligaciones municipales, con las consecuencias que se derivan”.

A raíz de dicha solicitud se elaboran por los servicios municipales implicados los oportunos informes.

Así, consta informe arquitectónico y estructural de desperfectos y deficiencias del edificio de las piscinas municipales de Ciempozuelos,

elaborado por el arquitecto municipal en noviembre de 2025, con el contenido y conclusiones que son de observar.

Fechado el 7 de noviembre de 2025, obra informe del técnico económico y del interventor municipal en el que, en relación a las alegaciones de la contratista, se concluye que *“una vez analizadas las deficiencias encontradas por la adjudicataria en relación con el estudio económico elaborado por el Ayuntamiento de Ciempozuelos, queda demostrado que el estudio económico es correcto, en cuanto que se basa sobre las estimaciones para el nuevo servicio planteado y se limita a analizar la información aportada por la anterior concesionaria y adaptarla de manera prudente.*

Ninguno de los 5 puntos presentados por Neo Instalaciones supone un desequilibrio por culpa de este Ayuntamiento y tampoco representa la valoración económica que se alega en el escrito.

Adicionalmente, la adjudicataria en su oferta económica, según su experiencia, dimensiona al alza las estimaciones de usuarios realizadas por el Ayuntamiento en el complejo de la piscina climatizada. Sólo en esta instalación, su memoria económica aumenta en más de 63.975€ anuales las previsiones económicas del Ayuntamiento”.

Con igual fecha, obra informe de los Servicios Jurídicos municipales, indicando que *“alega la concesionaria que la Administración ha alterado de forma unilateral situaciones no recogidas en los pliegos. A fecha del presente informe la única modificación tramitada por esta Administración es la número 1/2025, para la cual se siguió la correspondiente tramitación en la que la concesionaria tuvo el pertinente trámite de alegaciones. Además, dicha modificación es obligatoria al no superar el 20% del valor estimado de la concesión.*

No se han modificado ninguna de las situaciones que alega la concesionaria en su escrito (acceso gratuito del Club de Triatlón al centro, número de horas de uso de las calles, impartición de cursos de natación por parte del club de triatlón y/o entrada gratuita de los miembros de campamentos organizados por los clubes). Todas estas situaciones son condiciones contempladas en los pliegos que rigieron la licitación y a los que NEO INSTALACIONES DEPORTIVAS SL tuvo acceso antes de presentar su oferta”.

Iniciado el oportuno procedimiento administrativo para tramitar la solicitud de resolución formulada por la contratista, por ésta se formulan alegaciones por escrito de 28 de noviembre de 2025, en las que se reitera en los términos de su solicitud al tiempo que trata de desvirtuar las consideraciones recogidas en los informes municipales mencionados.

El 2 de febrero de 2026 se vuelve a emitir informe por los Servicios Jurídicos municipales en el que se entiende que no concurre causa alguna de resolución imputable al ayuntamiento contratante. De igual forma, el día 3 de dicho mes, se emite informe por los arquitectos municipales dando respuesta a las alegaciones de la interesada y el día 5 se emite informe económico en el que se entienden improcedentes las alegaciones de la contratista.

En sesión de 26 de febrero de 2026, el Pleno municipal acuerda desestimar la solicitud de la contratista de resolución del contrato que nos ocupa por causa imputable a la administración. Consta notificado a la contratista el día 7 de marzo de 2026.

7. Por resolución de la Alcaldía de 30 de enero de 2026, se acuerda incoar incidente de imposición de penalidades 2/2026. Los hechos imputados se refieren a que el club deportivo antes mencionado sigue sin poder acceder a las instalaciones de la piscina cubierta de manera gratuita.

Por escrito de 20 de febrero de 2026, la contratista formula alegaciones en su descargo, emitiéndose posteriormente sendos informes, técnico y jurídico, conforme a los cuales la Alcaldía acuerda someter al Pleno la imposición de una penalidad por importe de 15.400 euros, lo que se asume por el Pleno en sesión de 26 de febrero de 2026. El acuerdo plenario es notificado a la contratista el 7 de marzo de 2026.

TERCERO.- Llegamos así al expediente de resolución contractual que nos ocupa.

Por informe de 12 de marzo de 2026, del coordinador de Deportes municipal se recoge que *«consta en mi poder un acuerdo firmado por D. (...) como representante de la empresa NEO INSTALACIONES, y por D. (...), como presidente del club TRIATLONCIEM (CDE TRIATLONCIEM), con fecha de 18 y 17 de febrero de 2026, documento que tiene por objeto regular las condiciones de uso económicas y organizativas que resultan de aplicación al alquiler recurrente de calles en la piscina cubierta de Ciempozuelos. Dicho documento marca las condiciones de uso de la piscina cubierta para el club, entre las cuales están, entre otras, las condiciones económicas y de pago. Además de dicho documento, se aporta factura emitida desde NEO INSTALACIONES al club CDE TRIATLONCIEM, con fecha 2 de marzo de 2026.*

Atendiendo al artículo 12 del PPT, la adjudicataria incurre en una falta muy grave según el apartado 12.3. c) "El cobro de tarifas no autorizadas previamente por el Ayuntamiento", ya que en ningún momento se ha autorizado desde el Ayuntamiento el precio del alquiler de calle a clubes con convenio, según marca la tabla de precios recogida en el Artículo 5.

Ante los hechos relatados, y según marca el PPT, correspondería propuesta de sanción de multa desde 3001,00 a 50.000,00 euros o la

declaración de la extinción de la concesión, quedando a la decisión del órgano de contratación la sanción oportuna».

En informe de 31 de marzo de 2026 de igual coordinador municipal, se refleja que *«en el hall de acceso a la instalación me encuentro un armario de envío y entrega de paquetería con un identificativo llamado "InPost", entendiendo por mi parte que es el nombre de la empresa encargada del servicio de paquetería. Se adjunta imagen.*

Este uso del espacio para esta actividad no está contemplado en ningún caso dentro del Pliego de Prescripciones Técnicas, además de no estar incluido en los apartados del Artículo 3 "Servicios objetos de la actuación y mantenimiento", ni en la Funciones administrativas (3.1) ni en los Servicios objeto de la actuación (3.2).

Dentro del Artículo 3, en su apartado 3.2 "Servicios objeto de la actuación" viene especificado claramente en varios de sus puntos la necesidad de la aprobación por el Ayuntamiento las actividades que pudieran ser propuestas por el adjudicatario y no estuvieran recogidas en el PPT, porque he de informar que no tengo conocimiento de propuesta alguna por parte del adjudicatario al respecto del tema que nos ocupa.

Es por ello que, tal y como marca el PPT y mi entender, la empresa adjudicataria está incurriendo en una falta muy grave, según el artículo 12.3, i) Destinar los elementos personales, bienes o instalaciones para fines distintos al objeto del contrato».

En informe de 1 de abril de 2026, el mencionado coordinador de Deportes, indica que *“a continuación se adjuntan facturas cobradas por la empresa a clubes deportivos para el acceso a la piscina de verano, además de imágenes obtenidas de las RRSS de la adjudicataria, con ofertas de tarifas y promociones en los precios de la piscina de verano no consultadas ni autorizadas por el Ayuntamiento, lo que podría*

considerarse una falta muy grave, por lo que correspondería propuesta de sanción de 3.001,00 A 50.000,00 € o la declaración de la extinción de la concesión, quedando a la decisión del órgano de contratación la sanción oportuna”, lo que se entiende vulnera el PPT en sus cláusulas 3 y 5.

Con fecha 1 de abril de 2026, se emite informe por el secretario general y la técnico jurídica. Considera el mismo como incumplimientos contractuales advertidos en los informes mencionados el cobro de tarifas no autorizadas en verano, el cobro de tarifas no autorizadas en el club deportivo, destinar instalaciones a servicios distintos del objeto del contrato, así como la imposición de dos penalidades por falta grave, señalando que estas infracciones se encuentran tipificadas como faltas muy graves en los pliegos pudiendo dar lugar a la imposición de penalidades o a la extinción de la concesión por causa imputable al concesionario. Se identifica como causa de resolución la referida al incumplimiento de la obligación principal del contrato y restantes obligaciones esenciales, esto es el artículo 211.1.f) de la LCSP.

De igual modo recoge que *“a través de otro incidente ocasionado durante la ejecución del contrato, como por ejemplo el cierre de la piscina cubierta, el Ayuntamiento ha tenido constancia que la empresa NEO INSTALACIONES DEPORTIVAS SL ha suspendido el contrato de varios trabajadores sin comunicar cuáles han sido. Tal modificación en la plantilla, con la comunicación exacta de aquellos trabajadores que habían sido afectados por la suspensión, debía ser comunicada por parte de la concesionaria en la forma que obliga el PCAP.*

Debe destacarse que el Ayuntamiento tuvo conocimiento de la existencia de dicho ERTE únicamente de forma accidental y casual y por vías no contempladas para la comunicación obligatoria de la concesionaria de acuerdo con el PCAP, pese a que esta tenía la obligación contractual expresa de informar de manera inmediata y

formal de cualquier variación en el personal adscrito al servicio con una relación nominal actualizada de los trabajadores”. Se entiende que ello infringe una obligación esencial prevista como tal en el Anexo I del PCAP lo que justificaría igualmente la resolución del contrato.

Por resolución de la Alcaldía de 1 de abril de 2026, se acuerda incoar procedimiento de resolución contractual del contrato de referencia por causas imputables a la contratista concesionaria, que, según se indica, son las siguientes «-Incumplimiento muy grave: 12.3. c) PPT “el cobro de tarifas no autorizadas previamente por el Ayuntamiento”, por la modificación unilateral de las tarifas aprobadas durante el periodo estival de 2025.

- Incumplimiento muy grave: 12.3. c) PPT “el cobro de tarifas no autorizadas previamente por el Ayuntamiento”, por el cobro de 18,00€ por el alquiler de calle a un club deportivo con convenio con el Ayuntamiento cuya tarifa debe ser de 0,00.-€ según las tarifas aprobadas.

- Incumplimiento muy grave 12.3, i) PPT “destinar los elementos personales, bienes o instalaciones para fines distintos al objeto del contrato”, por la instalación de un armario para servicio de paquetería.

- Incumplimiento muy grave 28.3.a) PCAP, un incumplimiento muy grave, al encajar plenamente en el supuesto de “reincidencia en la comisión de dos faltas graves”.

- Incumplimiento de obligaciones esenciales 35.2 PCAP, “informar al Ayuntamiento de todas las variaciones que se produzcan en el personal que por su cuenta destine al servicio que se contrata, al objeto de proveerle de la oportuna autorización, documentando el cumplimiento de todos los requisitos exigibles para el puesto a ocupar. Además, cada vez que se produzca una modificación, se entregará al mismo la relación completa del personal actualizada. Esta relación deberá ser nominal con

indicación, en su caso, de categoría, horario y salarios. En ningún caso el adjudicatario puede aumentar el personal adscrito al desarrollo del servicio al inicio del contrato, sin tener una autorización expresa por parte del ayuntamiento”».

Se acuerda igualmente conceder trámite de audiencia a la contratista y a sus entidades avalistas.

Dicho acuerdo consta notificado a la contratista el 7 de abril de 2026, y a sus entidades avalistas los días 12 y 17 de igual mes.

Por escrito de 17 de abril de 2026, la contratista formula alegaciones, en las que se interesa el archivo del expediente de resolución por causa imputable al contratista. Señala en las mismas que *“con carácter previo a cualquier alegación que se formule es preciso declarar que se niega la existencia de una causa de resolución imputable a NEO, pero aunque se aceptase su existencia, siempre sería antecedente y previa la causa de resolución del contrato por causa imputable al AYUNTAMIENTO, consistente en los múltiples incumplimientos municipales”*, remitiéndose a estos efectos a la, anteriormente mencionada, solicitud por ella formulada para la resolución del contrato por causa imputable a la Administración.

Sostiene seguidamente que *«que el AYUNTAMIENTO no está legitimado o habilitado para instar la resolución del contrato por una causa que no es imputable a la concesionaria.*

Así, concurriendo un incumplimiento previo y culpable del AYUNTAMIENTO en relación al contrato, incumplimiento que se mantiene en la actualidad (...) resulta de aplicación la excepción contractual de contrato cumplido defectuosamente o “exceptio non rite adimpleti contractus”, que, como ha entendido la jurisprudencia, supone una legítima negativa provisional al cumplimiento de una de las partes

contractuales, que suspende la ejecución de la prestación contractual a su cargo, mientras que la otra parte no cumpla con sus obligaciones derivadas del contrato».

Indica por otro lado que las resoluciones municipales de imposición de penalidades están impugnadas en la jurisdicción contencioso administrativa

Niega seguidamente haber incurrido en los incumplimientos denunciados que analiza individualmente, considerando en definitiva que no procede la resolución contractual.

Fechado el 13 de mayo de 2026, figura informe del coordinador de Deportes en el que se concluye que *«desde el 08 de Septiembre de 2025 en adelante, tras el primer intento del club (...) de acceder a las instalaciones de la piscina cubierta, la empresa NEO INSTALACIONES es conocedora de la existencia del convenio firmado entre club y Ayuntamiento, por lo que, según marca el artículo 5 del PPT, "Precios de los servicios deportivos y de ocio". le corresponde una tarifa de 0 euros en el "Alquiler de calle"».*

Con igual fecha, se elabora informe por el secretario general y la técnico jurídica, en el que entienden que procede la resolución contractual sin que las razones consideradas por el ayuntamiento actuante se hayan visto desvirtuadas por las alegaciones formuladas por la contratista.

Fechada el 13 de mayo de 2026, consta la oportuna propuesta de resolución de la alcaldesa y Del interventor municipal, en la que se somete al Pleno la toma de razón del expediente tramitado, interesándole que acuerde la resolución del contrato por causa imputable a la contratista con base en los incumplimientos contractuales anteriormente expuestos.

En sesión extraordinaria de 18 de mayo de 2026, el Pleno municipal asume dicha propuesta, disponiendo que se eleve la misma, junto con el expediente tramitado, a esta Comisión Jurídica Asesora para la emisión de su dictamen preceptivo.

Con fecha 25 de junio de 2026, se ha recibido en esta Comisión Jurídica Asesora un escrito de la alcaldesa de Ciempozuelos, fechado el día 23 de igual mes, en el que se pone de manifiesto que por Acuerdo plenario de 15 de junio de 2026, se acordó por unanimidad “*el secuestro parcial y temporal de la concesión debido a la negativa de la empresa concesionaria a prestar el servicio objeto de contrato*”.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

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

La solicitud de dictamen se ha hecho llegar a la Comisión Jurídica Asesora por el consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 18.3 b) del ROFCJA

(“3. Cuando por Ley resulte preceptiva la emisión de dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, este será recabado:(...) c) Las solicitudes de dictamen de las Entidades Locales se efectuarán por los Alcaldes-Presidentes de las mismas, y se cursarán a través del Consejero competente en relaciones con la Administración Local.”).

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

SEGUNDA.- Del expediente tramitado, resulta indubitada la aplicación al contrato de referencia, la regulación contenida en la LCSP.

De esta forma, 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”.*

En materia de procedimiento, la resolución de contratos administrativos exige atenerse a lo previsto en el artículo 190 de la 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 de la LCSP requiere que en el correspondiente expediente se dé audiencia al contratista. Asimismo, el artículo 109.1.b) del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP), exige la audiencia al avalista o asegurador *“si se propone la incautación de la garantía”.*

Conforme a ello, en el presente expediente consta evacuado el trámite de audiencia a la contratista, así como a las avalistas, en los términos que han quedado expuestos.

Por otro lado, el apartado tercero de este artículo 191 dispone que es preceptivo el informe del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva en los casos de interpretación, nulidad y resolución, cuando se formule oposición por parte del contratista.

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

En este caso, se ha emitido informe por la Secretaría municipal, en igual fecha que la iniciación formal del expediente de resolución, constando posteriormente su informe de 13 de mayo de 2026 tras las alegaciones de la contratista.

En cuanto al informe de la Intervención municipal, figura en el expediente que la propuesta de resolución sometida al Pleno viene firmada por el interventor municipal, indicándose al respecto que *«consta en la presente propuesta de acuerdo fiscalización de la Intervención Municipal mediante diligencia emitida con el siguiente tenor literal: “Intervenido de conformidad”»*.

De acuerdo con la normativa expuesta resulta que la competencia para resolver los contratos corresponde al órgano de contratación. En este caso, según se indica en el PCAP, dicha facultad corresponde al Pleno municipal.

Además, en relación con el procedimiento hemos de hacer particular referencia al plazo de resolución de este, pues, en los procedimientos de resolución de contratos iniciados de oficio, el incumplimiento del plazo máximo de duración para resolver determina la caducidad conforme a lo establecido en el artículo 212.8 de la LCSP.

Sobre la determinación de cuál sea el plazo de aplicación en el ámbito autonómico madrileño, el criterio inicialmente mantenido por esta Comisión, que aplicaba el artículo 212.8 LCSP según el cual “*los expedientes de resolución contractual deberán ser instruidos y resueltos en el plazo máximo de ocho meses*”, ha resultado esencialmente modificado a partir de la Sentencia del Tribunal Constitucional 68/2021, de 18 de marzo, recaída a raíz de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Aragón, que ha procedido a declarar la inconstitucionalidad de algunos preceptos de la LCSP y ha afectado señaladamente a esta cuestión. En concreto, el artículo 212.8, fue impugnado al considerar que vulneraba la doctrina constitucional sobre la legislación básica, puesto que contendría una regulación de detalle o de procedimiento, que cercenaría la posibilidad de desarrollo legislativo por la Comunidad Autónoma de Aragón.

Como es sabido, la citada Sentencia 68/2021, al analizar la impugnación del artículo 212.8, considera (FJ 5º) que tal precepto recoge una norma de naturaleza auxiliar y procedimental que no puede ser considerada básica, por lo que el Tribunal Constitucional no anula el precepto en cuanto es de aplicación a los procedimientos de resolución de la Administración General del Estado, pero considera que infringe las competencias de las comunidades autónomas y por tanto no es de aplicación a estas, ni a las entidades locales.

Como señalamos en el Dictamen 366/23, de 6 de julio, referido también a una entidad local, debe tenerse en cuenta en esta la materia, la modificación realizada por la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de

Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid en la Ley 1/2001, de 29 de marzo, por la que se establece la duración máxima y el régimen de silencio administrativo de determinados procedimientos que establece que los expedientes de resolución contractual que se rijan por la legislación sobre contratos públicos tienen un plazo máximo de tramitación de ocho meses, transcurridos los cuales, si se trata de expedientes iniciados de oficio caducarán y si lo hubieren sido a instancia de parte, se entenderán desestimados.

En cualquier caso, el rigor temporal que supone la necesidad de tramitar estos procedimientos en el plazo de ocho meses, puede verse atemperado por la suspensión del procedimiento para la solicitud de informes preceptivos y determinantes del contenido de la resolución, tal y como establece el artículo 22.1 d) de la LPAC, al señalar que el plazo máximo legal para resolver y notificar un procedimiento podrá suspenderse, entre otras circunstancias, en la siguiente: *“...Cuando se soliciten informes preceptivos a un órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses. En caso de no recibirse el informe en el plazo indicado, proseguirá el procedimiento”*.

Como se ha indicado anteriormente, en el presente caso, iniciado el procedimiento el día 1 de abril de 2026, resulta claro que, a la fecha de emisión del presente dictamen, el procedimiento no ha caducado.

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

Conforme a lo expuesto, por la administración municipal se alude como causa de resolución a la tipificada en el artículo 211.1.f) de la

LCSP que considera como tal *“el incumplimiento de la obligación principal del contrato.*

Serán, asimismo causas de resolución del contrato, el incumplimiento de las restantes obligaciones esenciales siempre que estas últimas hubiesen sido calificadas como tales en los pliegos o en el correspondiente documento descriptivo, cuando concurren los dos requisitos siguientes:

1.º Que las mismas respeten los límites que el apartado 1 del artículo 34 establece para la libertad de pactos.

2.º Que figuren enumeradas de manera precisa, clara e inequívoca en los pliegos o en el documento descriptivo, no siendo admisibles cláusulas de tipo general”.

Se imputa por el Ayuntamiento de Ciempozuelos, el incumplimiento de una obligación prevista como esencial en el PCAP, apartado 35 de su Anexo I, conforme al cual se establecen como obligaciones del concesionario que tienen la consideración de esenciales, entre otras, la referida a *“informar al Ayuntamiento de todas las variaciones que se produzcan en el personal que por su cuenta destine al servicio que se contrata, al objeto de proveerle de la oportuna autorización, documentando el cumplimiento de todos los requisitos exigibles para el puesto a ocupar. Además, cada vez que se produzca una modificación, se entregará al mismo la relación completa del personal actualizada. Esta relación deberá ser nominal con indicación, en su caso, de categoría, horario y salarios. En ningún caso el adjudicatario puede aumentar el personal adscrito al desarrollo del servicio al inicio del contrato, sin tener una autorización expresa por parte del ayuntamiento”.*

Señala al respecto de este incumplimiento, el informe jurídico de 1 de abril de 2026 que el ayuntamiento ha tenido constancia que la

contratista ha suspendido el contrato de varios trabajadores sin comunicarle cuáles han sido. Dispone seguidamente dicho informe que *“debe destacarse que el Ayuntamiento tuvo conocimiento de la existencia de dicho ERTE únicamente de forma accidental y casual y por vías no contempladas para la comunicación obligatoria de la concesionaria de acuerdo con el PCAP, pese a que esta tenía la obligación contractual expresa de informar de manera inmediata y formal de cualquier variación en el personal adscrito al servicio con una relación nominal actualizada de los trabajadores”*.

Aspecto en el que se incide en el informe jurídico de 13 de mayo de 2026 al indicar que *“La concesionaria reconoce que ha habido un ERTE y que afirma que el Ayuntamiento era conocedor, pero, sin embargo, no ha sido capaz de aportar ninguna prueba de comunicación o registro de entrada que demuestre que el ERTE había sido comunicado de la forma descrita como obligación esencial en el PCAP. Lo cierto es, que la concesionaria no ha informado al Ayuntamiento de la forma que estaba prevista en sus obligaciones esenciales, ni de cualquier otra, que trabajadores han sido afectados por el mismo o la reducción de sus jornadas y/o sueldos y es por ello ...”*.

Cabría por tanto entender conforme a lo expuesto que por la contratista se ha incumplido la obligación esencial anteriormente trascrita en cuanto exige a dicha parte contractual que cada vez que se produzca una modificación en el personal destinado al servicio entregará al ayuntamiento la relación completa del personal actualizada. Obligación calificada en el PCAP como de esencial, siendo la contratista conocedora del mismo, habiendo asumido la ejecución del contrato conforme al contenido de dicho pliego, siendo así que la calificación de esencial obligaba a dicha parte a un escrupuloso cumplimiento de la misma en cuanto una eventual infracción de la

misma legitima al ayuntamiento a proceder con la resolución contractual.

De igual modo hemos de considerar que la causa de resolución considerada por el ayuntamiento contempla junto con el incumplimiento de una obligación esencial, el incumplimiento de la obligación principal del contrato.

En este caso, dicha obligación principal cabe identificarla con la gestión y explotación del complejo deportivo de referencia, gestión y explotación por la contratista que ha de ajustarse a las condiciones recogidas tanto en el PCAP como en el PPT rectores de la contratación que nos ocupa.

Al respecto cabría traer a colación lo señalado en el dictamen 609/24, de 20 de junio, del Consejo de Estado, cuando indica que *“entiende este Consejo que únicamente aquellos incumplimientos vinculados a la ejecución de la prestación principal constituyen un fundamento suficiente para integrar la causa de resolución contemplada en el artículo 211.1.f) de la LCSP. Como se ha señalado, esa prestación principal consiste en impartir clases de golf en la cancha de prácticas del centro; e impartirlas de acuerdo con las condiciones previstas en los pliegos y en la oferta formulada por la propia concesionaria (que se integra como parte del contenido obligacional del contrato cuando este se adjudica de acuerdo con esa oferta)”*.

Partiendo de ello hemos de considerar que la cláusula cuarta del PPT. 4.1.18, contempla como actividad de obligado cumplimiento para con la contratista la de *“uso de calle de la piscina cubierta en uso privado o por un club con convenio firmado con el ayuntamiento. En este último caso no podrá exceder de dos calles por hora”*. Por su parte su cláusula quinta referida a los precios de los servicios deportivos, apartado referido a la entrada de piscina cubierta, contempla para el

“alquiler de calle, club con convenio con el ayuntamiento” un precio de 0 euros.

Figura en el expediente, una factura, 142/26, de 2 de marzo, expedida por la contratista al club deportivo elemental triatlón CIEM, en la que se factura la reserva de calles los días y horarios que son de observar al precio de 18 euros, infringiendo con ello la cláusula del PPT trascrita pues según consta en el expediente, dicho club deportivo tiene convenio de colaboración con el Ayuntamiento de Ciempozuelos firmado para la temporada 2025/26, por lo que no procedía cobro alguno por dicha reserva, siendo conocida dicha circunstancia para la contratista como lo acredita, entre otros, su solicitud de resolución del contrato por mutuo acuerdo, en la que indicaba que *“Si bien el pliego contempla el uso gratuito de calles de natación para los entrenamientos del club de triatlón, en ningún momento se establece que sus integrantes accedan gratuitamente al centro”*.

En relación con esta cuestión, sería de considerar lo señalado en el mencionado dictamen del Consejo de Estado, 609/24, de 24 de junio, al indicar que *“a juicio de este Consejo -y a pesar de que el servicio nunca se suspendió o dejó de prestarse- en el presente caso la ejecución de la prestación en unas condiciones distintas de las pactadas tiene una relevancia suficiente para determinar una frustración del fin perseguido con la celebración del contrato. Ese fin no es otro que la utilización de las instalaciones deportivas del CDSC Barberán y Collar para ofrecer un servicio de clases de golf exclusivamente a usuarios del centro y a precios inferiores a los que habitualmente se abonan en el mercado. Al impartir clases a alumnos ajenos al centro y al cobrar precios superiores a los pactados o por conceptos no previstos, la concesionaria ha empleado las instalaciones del CDSC en un beneficio propio que se sitúa más allá de lo permitido por el contrato, quebrando las legítimas expectativas del órgano de contratación de contar con un*

servicio exclusivo para los usuarios y a precios especialmente asequibles. En este punto, no cabe desconocer que el contratista quedó vinculado por su oferta económica y por el Plan de explotación del servicio que presentó, pues en virtud de ambos le fue precisamente adjudicado el correspondiente contrato de concesión.

Por todo lo hasta aquí razonado, considera este Consejo que se ha incumplido por la concesionaria la obligación principal del contrato, concurriendo la causa de resolución contractual prevista en el artículo 211.1.f) de la LCSP.”.

De igual modo, cabría advertir que por la contratista se ha incumplido su obligación de proceder con la explotación del servicio concedido en los términos contractualmente previstos en el PCAP y en el PPT, en el extremo referido a las promociones que constan en el expediente para el acceso a la piscina de verano, recogándose unas ofertas y promociones de acceso que no se ajustarían a los precios de la cláusula quinta del PPT y que según denuncia el ayuntamiento no le han sido consultadas ni por tanto han sido autorizadas por dicha administración, con independencia del resultado económico de dichas promociones respecto del que nada consta en el expediente.

Sostiene la contratista que frente a la resolución pretendida sería antecedente y previa la resolución del contrato por causa imputable al ayuntamiento. Se ha visto que a raíz de la solicitud de la contratista se tramitó un expediente de resolución por causa imputable a la Administración que concluyó por Acuerdo plenario de 26 de febrero de 2026 en el que se desestimaba dicha solicitud, sin que proceda por tanto, en el presente expediente, entrar en dicha resolución administrativa debiendo estarse a lo que se resuelva por sentencia firme en el recurso contencioso administrativo que la mercantil contratista dice haber interpuesto frente a la misma.

Relacionado con ello, alude la contratista a un incumplimiento previo del ayuntamiento de sus obligaciones contractuales lo que a su entender legitimaría su actuación al amparo de la excepción "*exceptio non adimpleti contractus*". Procede señalar al respecto que, sin perjuicio de lo expuesto en el párrafo precedente, esta Comisión Jurídica Asesora ha venido considerando en diferentes dictámenes, entre otros 19/23 de 20 de enero, 119/24 de 7 de marzo y 214/26 de 22 de abril, que el eventual incumplimiento de la Administración no autoriza a la empresa contratista a dejar de prestar el servicio o a incumplir sus obligaciones contractuales, siendo así que en cualquier caso la contratista dispone de cauces legales para exigir el cumplimiento de las obligaciones de la Administración, sin dejar de cumplir con las que a ella le corresponden.

CUARTA.- En cuanto a los efectos de la resolución, es de aplicación el artículo 213.3 LCSP, precepto que establece que, cuando la resolución del contrato sea por incumplimiento culpable del contratista, le será incautada la garantía.

En el presente expediente, no obstante haberse dado audiencia a las mercantiles avalistas de la contratista, lo cierto es que en la propuesta plenaria de 18 de mayo de 2026 no se recoge previsión alguna al respecto de esta cuestión, debiendo estarse por tanto a la determinación legal apuntada.

CONCLUSIÓN

Procede la resolución del contrato de concesión de servicios denominado “*EXPLOTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO A PRESTAR EN EL COMPLEJO DEPORTIVO Y DE OCIO DE PISCINA CLIMATIZADA Y DE*

VERANO DE CIEMPOZUELOS EXP 13C/2025", por incumplimiento del contrato imputable a la empresa contratista.

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 1 de julio de 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 400/26

Sra. Alcaldesa de Ciempozuelos

Pza. de la Constitución, 9 – 28350 Ciempozuelos