

Acuerdo n.º: **22/26**
Consulta: **Consejera de Educación, Ciencia y
Universidades**
Asunto: **Contratación Pública**
Aprobación: **23.09.26**

ACUERDO del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 23 de septiembre de 2026, emitido ante la consulta formulada por la consejera de Educación, Ciencia y Universidades, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en relación con el expediente sobre resolución del Lote 1 del contrato administrativo de servicios denominado: “*SEGURIDAD Y VIGILANCIA EN DIFERENTES INMUEBLES DE LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y UNIVERSIDADES DE LA COMUNIDAD DE MADRID DIVIDIDO EN DOS LOTES*”. A/SER-013703/2023, suscrito con la empresa “SECURITY SERVICES KUO, S.L.” (en adelante “*la contratista*”).

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 15 de septiembre de 2026 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen preceptivo procedente de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades.

A dicho expediente se le asignó el número 584/25, 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, a la letrada vocal Dña. M.^a del Pilar Rubio Pérez de Acevedo, quien formuló y firmó la propuesta de acuerdo, 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.- Mediante Orden 4067/2023, de 31 de octubre, del consejero de Educación, Ciencia y Universidades, se adjudica a la empresa mencionada en el encabezamiento de este dictamen el Lote 1 del contrato del servicio denominado “*SEGURIDAD Y VIGILANCIA EN DIFERENTES INMUEBLES DE LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y UNIVERSIDADES DE LA COMUNIDAD DE MADRID DIVIDIDO EN DOS LOTES*”, formalizándose el contrato el día 29 de noviembre de 2023, con un plazo total de ejecución de 24 meses, desde el 1 de enero de 2024 hasta el 31 de diciembre de 2025, y una duración máxima del contrato, incluidas las prórrogas, de 48 meses (cláusula cuarta). Para responder del cumplimiento de este contrato, la adjudicataria constituyó garantía definitiva, mediante seguro de caución, por importe de 36.948,92 euros, en la Tesorería de la Comunidad de Madrid, según se acredita, el 10 de octubre de 2023 (cláusula quinta del contrato).

2.- Por Orden 1929/2025, de 26 de mayo, del consejero de Educación, Ciencia y Universidades, se aprueba la prórroga del Lote 1 del referido contrato de servicios por un periodo de 24 meses, del 1 de enero de 2026 al 31 de diciembre de 2027, por un precio de 837.116,13 euros, IVA incluido. El contrato se formaliza el 11 de junio de 2025 y,

para responder de las obligaciones derivadas de la prórroga del Lote 1, se mantiene la garantía definitiva constituida mediante seguro de caución por importe de 36.948,92 euros en la Tesorería de la Comunidad de Madrid (cláusula quinta del contrato).

3.- Mediante Auto de 11 de junio de 2026 de la Sección de lo Mercantil del Tribunal de Instancia de Madrid, Plaza n.º 3, dictado en el Procedimiento Concurso ordinario 455/2026, se declara en concurso voluntario de acreedores a la contratista, se nombra administrador concursal, se acuerda la apertura de la Sección de Liquidación del concurso, a instancia del concursado y, a tal efecto:

“1º.- Se acuerda la disolución social de la concursada, cuya liquidación, en los aspectos patrimoniales se realizará en el seno del concurso.

2º.- Se acuerda el cese del órgano de administración societaria de la concursada, con su sustitución por la Administración concursal, salvo en los procedimientos en que aquella sea parte.

3º.- Se declara el vencimiento anticipado de todos los créditos y su conversión en dinero, sin perjuicio de los descuentos que pudiera haber lugar”.

4.- El 19 de junio de 2026 el secretario general técnico de la consejería remite un escrito a la representante de la contratista, en el que solicita información sobre su previsión de mantenimiento del servicio.

El 23 de junio de 2026 se le remite correo electrónico, al que se adjunta la documentación que se había puesto a su disposición en el Servicio de Notificaciones Telemáticas de la Comunidad de Madrid (NOTE).

El 26 de junio de 2026, a través de correo electrónico, la representante de la contratista manifiesta, en síntesis, que *“... la declaración de concurso y apertura de la fase de liquidación no afecta a la vigencia de las relaciones contractuales con su entidad. La prestación de servicios por nuestra empresa se seguirá ejecutando bajo los estándares de calidad y seguridad habituales, con la plena garantía jurídica que confiere la supervisión de la administración concursal”*.

Ese mismo día, 26 de junio, el secretario general técnico dirige un escrito al administrador concursal solicitando información sobre los siguientes extremos: datos de la entidad jurídica a quien deben realizarse los próximos pagos relacionados con la ejecución de este contrato; si por parte de la empresa se va a continuar la prestación del servicio objeto del contrato referido y, por último, se le indica que, de conformidad con el artículo 212.5 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 caso de decidir la Administración que se continúe la relación contractual para la prestación del servicio, se solicitará la prestación de las garantías adicionales suficientes para su ejecución, previstas en la LCSP.

El 8 de julio de 2026 la administración concursal comunica que:

“1. La empresa concursada no puede asegurar la correcta ejecución del contrato, ni la cobertura de todos los turnos y puestos de vigilancia, dada la falta de personal disponible y la imposibilidad de incorporar nuevos recursos en la actual fase de liquidación.

2. Esta administración concursal no puede asumir compromisos de continuidad del servicio que excedan de las posibilidades reales de la sociedad, ni garantizar que no se produzcan incidencias derivadas de la

falta de vigilantes, más allá de las medidas organizativas que ya se han intentado.

3. Corresponde a ese órgano de contratación, en el ejercicio de sus potestades, valorar las medidas que estime oportunas en el marco de la Ley de Contratos del Sector Público, incluyendo, en su caso, la resolución del contrato por incumplimiento o imposibilidad de ejecución y la tramitación urgente o de emergencia de un nuevo contrato de vigilancia que permita asegurar la continuidad del servicio”.

El 13 de julio de 2026 el secretario general técnico comunica a la administración concursal que se van a iniciar los trámites para la resolución del contrato, en aplicación del artículo 211.1 b) de la LCSP, y le solicita determinada información y documentación.

5.- Mediante oficio firmado el 16 de julio de 2026, en el que se solicita emisión de informe sobre la justificación de emergencia a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, la Dirección General de la Policía le indica que, habiendo tenido conocimiento de que la empresa citada en el encabezamiento presta servicio de vigilancia y protección en algunas de las dependencias de esta consejería, y teniendo conocimiento que dicha empresa se ha declarado en concurso voluntario de acreedores y ha comunicado que renuncia a los contratos que tiene con la Comunidad de Madrid con fecha 8 de julio de 2026, considera que los servicios de vigilancia que viene prestando esta empresa son completamente necesarios por motivos de protección, mantenimiento del orden público y de la seguridad ciudadana y para el correcto funcionamiento de la actividad en los edificios e instalaciones oficiales en los que se vienen desarrollando, destacando el Nivel de Alerta Antiterrorista (NAA) del Ministerio del Interior en aquel momento.

Por todo lo anterior, *“se recomienda a la Comunidad de Madrid que lleve a cabo de inmediato todas aquellas actuaciones que resulten necesarias para garantizar la prestación de dicho servicio de vigilancia”*.

6.- El 17 de julio de 2026 el secretario general técnico emite informe justificativo, en el que se propone la resolución del contrato *“con el fin de evitar problemas en la realización del servicio que puedan comprometer la seguridad tanto de los usuarios como de los bienes del edificio, así como teniendo en cuenta el perjuicio a los trabajadores adscritos al contrato afectados por los posibles incumplimientos de las obligaciones derivadas de su relación laboral con la empresa adjudicataria, en virtud del artículo 211.1.b) de la LCSP, y como consecuencia de la aplicación del artículo 212 de la citada ley, se propone la resolución del contrato con la posibilidad de encomendar a un tercero la prestación del servicio en aplicación del artículo 213.6 de la LCSP, así como la retención de la garantía definitiva cautelarmente sin perjuicio de que pueda incautarse en el caso de constatarse un incumplimiento por parte del contratista”*.

7.- El 19 de julio de 2026 la administración concursal insiste en que la empresa concursada no puede asegurar la correcta ejecución del contrato, ni la cobertura de todos los turnos y puestos de vigilancia, dada la falta de personal disponible y la imposibilidad de incorporar nuevos recursos en la actual fase de liquidación y, en todo caso, que está imposibilitada para prestar los servicios más allá del 31 de julio de 2026. Indica que dicha administración no puede asumir compromisos de continuidad que excedan de las posibilidades reales de la sociedad, ni garantizar que no se produzcan incidencias derivadas de la falta de vigilantes y que corresponde al órgano de contratación, en el ejercicio de sus potestades, valorar las medidas que estime oportunas en el marco de la LCSP, incluyendo, la tramitación de emergencia de un nuevo contrato de vigilancia que permita asegurar la continuidad del servicio

más allá del 31 de julio de 2026, fecha límite en que la concursada dejará de presentar sus servicios.

TERCERO.- En cuanto al expediente de resolución contractual que nos ocupa:

1.- Por Orden 3018/2026, de 21 de julio, de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, se acuerda el inicio del expediente de resolución del Lote 1 del contrato de servicios de referencia, por declaración de concurso de acreedores de la contratista, incurriendo en el supuesto del artículo 211.1.b) de la LCSP. Asimismo, se acuerda la adopción de las medidas necesarias para garantizar la continuidad del servicio de vigilancia y seguridad objeto del contrato, al amparo de lo dispuesto en el artículo 213.6 de la LCSP, así como la no procedencia de la devolución de la garantía definitiva constituida mediante seguro de caución.

Esta Orden se notifica a la contratista y a su aseguradora el día 21 de julio de 2026, y al administrador concursal el 27 de julio de 2026.

2.- La administración concursal, mediante escrito de 26 de julio de 2026, solicita:

“2.- Que se tenga por no opuesta esta parte a la resolución del contrato por la causa del artículo 211.1.b) LCSP, instando a que se dicte resolución en el menor plazo posible, habida cuenta de la imposibilidad de continuar la prestación del servicio más allá del 31 de julio de 2026.

3.- *Que, en su caso, no se acuerde la incautación de la garantía”* (por las razones que expone).

3.- A continuación, se dicta una propuesta de orden de resolución del presente contrato, que es informada favorablemente por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid el 5 de agosto de 2026.

4.- Figura en el expediente un borrador del acuerdo de Consejo de Gobierno y del extracto de dicho acuerdo, un documento contable AD, autorización disposición de gasto, así como el informe de fiscalización favorable de la intervención delegada en la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, de fecha 7 de septiembre de 2026.

5.- Consta proyecto de orden, sin fecha ni firma, en la que se propone acordar la resolución del Lote 1 del contrato de servicios mencionado por declaración de concurso de acreedores de la contratista, de acuerdo con lo establecido en el artículo 211.1.b) de la LCSP; acordar la no procedencia de la devolución de la garantía definitiva constituida mediante seguro de caución por importe de 36.948,92 € y acordar la liquidación del contrato en el importe que proceda.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

ÚNICA.- La petición de dictamen se ha realizado al amparo del artículo 5.3.f) d. 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 “(...) *resolución de los contratos administrativos y modificaciones de los mismos en los supuestos establecidos por la legislación de contratos del sector público*”, y ha sido formulada por órgano competente para ello, en virtud del artículo 18.3.a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (en adelante ROFCJA).

El presente acuerdo ha sido evacuado dentro del plazo establecido en el artículo 23.1 del ROFCJA.

La normativa que ha de regir el procedimiento de resolución contractual es la vigente en el momento de su iniciación, tal y como ha recordado la Sentencia del Tribunal Supremo de la Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, de 11 de julio de 2024 (recurso 4289/2021), que en el caso dictaminado es la mencionada LCSP.

Una vez analizado el expediente administrativo, conviene anticipar que no procede la emisión del dictamen por esta Comisión Jurídica Asesora, al no existir oposición del contratista a tal resolución, en los términos indicados por esta Comisión, entre otros, en los acuerdos 9/16, de 1 de diciembre; 5/22, de 15 de marzo; 17/24, de 26 de septiembre; 5/25, de 10 de abril y 17/26, de 27 de mayo.

A estos efectos, hemos de considerar el artículo 190 de la LCSP al señalar que *“dentro de los límites y con sujeción a los requisitos y efectos señalados en la presente Ley, el órgano de contratación ostenta la prerrogativa de interpretar los contratos administrativos, (...) acordar su resolución y determinar los efectos de ésta”*.

Por su parte, el artículo 191 de la LCSP dispone que será 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.

Sobre la base de lo expuesto, entendemos que resulta claro que la discrepancia que se observa en el expediente tramitado viene referida a la procedencia o no de incautar la garantía definitiva como consecuencia de la resolución del contrato, por lo que se advierte la peculiaridad de que en el caso examinado no concurre el presupuesto necesario para que esta Comisión Jurídica Asesora emita su dictamen con carácter

preceptivo al no existir “*oposición*” de la contratista a la resolución del contrato. Así, en las alegaciones de fecha 26 de julio de 2026, efectuadas por la administración concursal de la contratista en el trámite de audiencia conferido en el expediente de resolución contractual, manifiesta expresamente que “*no formula oposición a la resolución del contrato por la causa prevista en el artículo 211.1.b)*” de la LCSP.

Como señalábamos en el Acuerdo 17/26, de 27 de mayo, con cita del Acuerdo 17/24, de 26 de septiembre:

«Al respecto de la cuestión sobre el concreto alcance de la intervención de los órganos consultivos en los procedimientos de resolución de contratos, hay una línea jurisprudencial plasmada en las sentencias del Tribunal Supremo de 9 de enero de 2012 (recurso de casación 1523/2009) y de 26 de marzo de 2012 (recurso de casación 57/2010), donde se abordó esta problemática, significando que la oposición del contratista -que justifica la necesidad de informe del órgano consultivo- es aquella que se formula expresamente en el procedimiento de resolución.

“Debemos indicar que efectivamente la Sentencia de instancia [que declaraba la nulidad de un acuerdo resolutorio, por falta de dictamen del órgano consultivo competente], ha confundido, al no distinguirlos correctamente, la resolución del contrato administrativo, con los efectos que derivan de la resolución (...). La Administración declara la resolución del contrato si concurre alguna de las causas previstas en el artículo 111 y en el artículo 149 del TRLCAP. El expediente para la resolución del contrato, según dispone el artículo 109 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 Publicas, en la redacción vigente al tiempo de dictarse la resolución recurrida, puede iniciarse: de oficio por la Administración, y en tal

caso se deberá dar audiencia por plazo de 10 días naturales al contratista, para que muestre su conformidad o disconformidad con la resolución del contrato; o a instancia del propio contratista, como fue el caso. Es en esta fase donde puede operar la oposición a la resolución del contrato por parte del contratista, y en tal supuesto será necesario ex artículo 59.3ª) del citado texto el preceptivo informe del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva. En el caso de autos, la resolución fue a instancia del propio contratista; por lo que no había oposición a la resolución del contrato. [...] En resolución aparte, resolución que puede ser sucesiva o simultánea (si las obras deben ser continuadas por otro contratista o por la Administración), se determinan los efectos que derivan de su resolución según dispone el artículo 151 de la TRLCAP. La oposición del recurrente en la instancia venía referida a los efectos de la resolución del contrato [...] Procede por tanto estimar el recurso de casación, al haber interpretado y aplicado incorrectamente la Sentencia de instancia los artículos 59.3ª) y 149 y 151 de TRLCAP”.

En términos similares, se pronuncia también la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 4 de abril de 2014, (recurso de apelación 356/2013)».

Así las cosas, al quedar circunscrita la intervención necesaria de este órgano consultivo a aquellos expedientes de resolución contractual en los que los motivos de oposición planteados por el contratista cuestionen la procedencia de la resolución del contrato, supuesto que no concurre en el expediente que nos ocupa, resulta procedente devolver el expediente para que, a la vista de los informes y del resto de documentación obrante en el mismo, la Administración resuelva sobre la resolución pretendida.

En mérito a cuanto antecede, esta Comisión Jurídica Asesora formula el siguiente

ACUERDO

Procede la devolución del presente expediente al no ser preceptivo el dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora.

Madrid, a 23 de septiembre de 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Acuerdo n.º 22/26

Excma. Sra. Consejera de Educación, Ciencia y Universidades

C/ Alcalá, 30-32 – 28014 Madrid