

Dictamen nº: **294/25**
Consulta: **Alcalde de Pinto**
Asunto: **Contratación Pública**
Aprobación: **05.06.25**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 5 de junio de 2025, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Colmenar Viejo a través del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en relación con el expediente sobre resolución del contrato de servicios de reparación, mantenimiento y conservación de las instalaciones de climatización, adjudicado a la mercantil ACIERTA ASISTENCIA, S.A.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 21 de mayo de 2025, tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid la solicitud de dictamen preceptivo referida al expediente aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 258/25, 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 de la Comunidad de Madrid 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. Carmen Cabañas Poveda, que formuló la correspondiente propuesta de dictamen, deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día 5 de junio de 2025.

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

1.- La Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Pinto, en sesión ordinaria celebrada el 19 de julio de 2023, aprobó el expediente de contratación del servicio de “Mantenimiento y conservación de las instalaciones de climatización (calefacción y refrigeración, agua caliente sanitaria, ventilación y energía solar térmica) de edificios del Ayuntamiento de Pinto”; aprobando igualmente los correspondientes Pliegos de Prescripciones Técnicas Particulares –PPT- y los Pliegos de Cláusulas Administrativas- PCAP-, así como la convocatoria de la licitación, mediante procedimiento abierto.

Constituye el objeto de este contrato, de acuerdo con lo recogido en los correspondientes PPT, la prestación del servicio de reparación, mantenimiento y conservación de las instalaciones de climatización, calefacción y refrigeración, ventilación y agua caliente sanitaria, de los edificios municipales y viviendas sociales dependientes del Ayuntamiento de Pinto, que se relacionan en el anexo I.

La prestación del servicio contratado tiene como finalidad principal la consecución del mejor estado de conservación de las instalaciones y equipos aludidos, manteniendo sus características funcionales y su seguridad y, consiguiendo su máxima eficiencia.

Se precisa que, el mantenimiento contratado incluye las siguientes categorías de actuaciones:

-El mantenimiento técnico-legal: relativo a todas las operaciones de mantenimiento exigidas por los reglamentos y normativa vigente, con mención explícita del cumplimiento de las prescripciones del Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio, Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios y sus Instrucciones Técnicas -RITE- y sus modificaciones y del Real Decreto 487/2022, de 21 de junio, por el que se establecen los requisitos sanitarios para la prevención y el control de la legionelosis.

-El mantenimiento preventivo: engloba todas las reparaciones y cambios de elementos en el momento en que se ha cumplido un período de tiempo prefijado, para disminuir al mínimo la posibilidad de que se produzcan averías o perjuicios a los usuarios. En este concepto se incluyen todas las operaciones periódicas obligatorias según la normativa vigente y su registro, en la forma legalmente prevista. También se incluyen la limpieza y desinfección de filtros y conductos de ventilación y climatización y la limpieza de calderas y chimeneas, entre otros.

-El mantenimiento predictivo: el que se hace a partir de un profundo conocimiento de la maquinaria o los equipos, destinado a resolver anticipadamente problemas por averías u obsolescencia.

-El mantenimiento correctivo: consistente en la reparación de averías ya producidas, dejando la instalación en condiciones de servicio. Se incluye el llamado “mantenimiento correctivo planificado”, en el que se puede elegir el momento oportuno para llevarlo a cabo, contando ya con el personal, repuestos, medios y documentación técnica necesarios. Pero también se incluye expresamente el correctivo “no planificado”, que es el requerido en caso de roturas o averías imprevistas que deben repararse lo más pronto posible para no perjudicar las actividades que tengan lugar en los edificios municipales.

De otra parte, se indica que, en todos los casos, cada avería debería quedar registrada en el correspondiente parte de averías y que, para su resolución se debería considerar un horario ampliado a la tarde, fines de semana y festivos, sin que por ello modificara el precio del contrato.

Los indicados PPT precisan que, la empresa contratista también debería asumir el control de los consumos eléctricos y energéticos, asegurando el correcto funcionamiento de los equipos e instalaciones y minimizando las paradas por avería, adaptándose a las necesidades funcionales que demandasen los centros objeto del contrato.

Quedan igualmente incluidas en el contrato, las labores de limpieza de todas las instalaciones y zonas vinculadas a las mismas y las revisiones obligatorias que demandase la administración contratante y también, las labores de mantenimiento, almacenamiento y/o acometida de combustible líquido y gaseoso que se enumeran en el RITE.

Así, se determina que el contratista asume obligaciones diarias, tales como la comprobación de temperaturas en el acumulador, no debiendo ser inferior a 60 °C, pudiendo instalar a tal fin y sin coste adicional, termorregistradores de temperatura con dos sondas (impulsión y retorno), con control remoto de las temperaturas a servidor web, con acceso tanto para el contratista, como para los usuarios que determinara el Ayuntamiento de Pinto; obligaciones semanales, consistentes en la purga del fondo de acumuladores y de los grifos o duchas no utilizados, instalando a su costa sistemas de purga automática de ACS -agua caliente sanitaria- y supervisión remota, en aquellos acumuladores que sea necesario según normativa vigente; revisiones mensuales del estado de conservación, limpieza, purga y temperatura del agua de los grifos y duchas, en un número representativo y rotatorio a lo largo del año y todas las demás obligaciones periódicas que precisa el RITE, a efectuar con periodicidad trimestral, semestral y anual, que se especifican con detalle en los PPT.

De cara a garantizar el efectivo conocimiento de las instalaciones y equipos a los que se refería el contrato, se preveía la obligatoria visita a las instalaciones, por parte de los licitadores, recogiendo el Anexo II de los PPT, un modelo de comprobante de visita de las referidas instalaciones.

La duración del contrato, según lo previsto en los PCAP, sería de dos años contados a partir de la formalización, con posibilidad de prorrogarse por dos años más, por mutuo acuerdo de las partes antes de su finalización.

2.- Mediante Decreto de la Alcaldía nº 2023/10476, de 19 de octubre de 2023, se adjudicó el Lote 1 del referido contrato de servicios, a la mercantil Acierta Asistencia, S.A., con una duración inicial de 2 años.

El contrato se retribuía mediante un canon mensual de 8.031,10€, además de prever el abono del importe de diversos suministros, algunos de los cuales requerirían el oportuno visado municipal.

El contrato se formalizó con fecha 15 de noviembre de 2023.

Según consta, la mercantil Acierta Asistencia, S.A., conocía el estado de las instalaciones, ya que durante el periodo de licitación realizó una visita a la totalidad de las instalaciones municipales, a excepción de las viviendas sociales, para conocimiento del estado de las mismas, por ser condición obligatoria de los licitadores para la participación en el procedimiento de contratación.

Para responder de la ejecución del contrato, la empresa contratista constituyó una garantía definitiva de 17.637,33 €, mediante aval del Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A.

3.- Los servicios técnicos responsables del seguimiento del contrato emitieron informes de fechas 29 de febrero y 5 de julio de 2024, relatando diversos incumplimientos de la contratista y concluyendo que, desde el inicio del contrato, la indicada empresa había demostrado una notoria falta de capacidad técnica para la resolución de incidencias, la falta de medios técnicos y administrativos para el correcto cumplimiento de este contrato, además de una grave falta de respuesta por parte de la empresa a las solicitudes de información realizadas por parte del ayuntamiento, afectando gravemente todo ello a la gestión de los servicios contratados y proponiendo por ese motivo la resolución contractual.

A la vista de tales informes, se solicitó un informe jurídico, referido a la conveniencia de la iniciación del procedimiento de resolución del contrato, su normativa y tramitación, siendo emitido por el técnico de administración general del Servicio de Contratación del Ayuntamiento de Pinto, con fecha 21 de octubre de 2024. En el mismo se concluía la pertinencia de la tramitación de la resolución, por aplicación de la causa del artículo 211.1, letra f), 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/17-, referido al incumplimiento de la obligación principal del contrato.

4.- La junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Pinto, en sesión de 23 de octubre de 2024, aprobó la incoación del procedimiento, reproduciendo la argumentación del informe jurídico referenciado, a partir de la constatación de los incumplimientos documentados en los informes de seguimiento del contrato.

5.- La indicada resolución de incoación del procedimiento se notificó a la empresa contratista, el día 6 de noviembre de 2024, junto con los informes de seguimiento contractual.

6.- El día 15 de noviembre de 2024, la contratista efectuó un extenso escrito de alegaciones, oponiéndose a la resolución culpable del contrato y manifestando en esencia que, los incumplimientos imputados respondían al mal estado previo de las instalaciones municipales, que habrían determinado la imposibilidad de efectuar el mantenimiento preventivo comprometido en los estrictos términos exigidos en el PPT.

Además, se aducía que, en cualquier caso, sería la administración municipal la que habría incumplido el contrato, puesto que se afirma por la contratista que no se le había abonado, ni tan siquiera la primera factura girada, indicando que la técnica municipal encargada del seguimiento contractual informó desfavorablemente ese pago, por el pretendido incumplimiento de las obligaciones de los PPT. El escrito también manifestaba que, el ayuntamiento había incurrido en mala fe contractual, relatando cierta reunión mantenida el 8 de julio de 2024, con diversos responsables municipales, al objeto de poner fin a la situación del impago de los servicios prestados por Acierta Asistencia, S.A. al Ayuntamiento, y de resolver el contrato por mutuo acuerdo, explicando que en la misma la mercantil habría conminado al Ayuntamiento de Pinto a regularizar los pagos por los costes de producción en los que había tenido que incurrir la empresa, desde el inicio de la prestación de los servicios hasta el mes de septiembre de 2024 incluido, calculando tales costes en un monto de 81.990,00 €, además interesar la devolución de la garantía definitiva y la resolución del contrato por mutuo acuerdo.

Finalmente se reseñaba al daño reputacional que se estaba causando a la empresa.

Se adjuntaba al escrito de alegaciones diversa documentación. A saber:

- Un breve escrito de 1 hoja, suscrito por un representante de la contratista, que totalizaba en 81.990,00 € los costes debidos de la empresa; requiriendo su abono al Ayuntamiento de Pinto, junto con la resolución por mutuo acuerdo del contrato y la devolución de la fianza.

- Un escrito de fecha 9 de febrero de 2024, en el que un representante de la contratista solicitaba al Ayuntamiento de Pinto, que se acordara la aceptación y el abono de la Factura nº 80704, de fecha 12 de diciembre de 2023, correspondiente al mes de noviembre de ese año y que se les indicara un interlocutor único del ayuntamiento, para despachar las cuestiones relativas al seguimiento del contrato, respecto del que se indicaba que las instalaciones se habían recibido en un estado muy deficiente y que ello imposibilitaba el cumplimiento del contrato, aduciendo fallos de importancia en los dispositivos de telemetría, respecto de los que supuestamente se habrían remitido presupuestos de reparación al ayuntamiento, que aún no estarían validados.

- Un informe inicial sobre el estado de las instalaciones, en el que se describen diversos problemas estructurales y de mantenimiento y conservación respecto de los sistemas y dispositivos a los que se refiere el contrato.

- Un escrito de 7 de mayo de 2024, en el que la contratista requería al ayuntamiento el abono acumulado de todas las facturas pendientes de pago, derivadas del contrato, hasta esa fecha, por importe de 57.465,59€.

- Un burofax enviado al ayuntamiento con fecha 2 de octubre de 2024, instando al abono a la empresa de las mensualidades impagadas.

- Tres certificados de buena ejecución de servicios de mantenimiento de sistemas eléctricos y de climatización, prestados por la contratista, expedidos por la Tesorería General de la Seguridad Social, el Tribunal Constitucional y la Universidad Complutense de Madrid.

7.- A la vista de tales alegaciones, se emitió un informe técnico, suscrito por la encargada del seguimiento del contrato, con fecha 24 de enero de 2025. En el mismo se da contestación a las alegaciones de la empresa, señalando lo siguiente:

- Con respecto al impago de las facturas mensuales, se informa que las facturas presentadas por Acierta Asistencia, S.A. correspondientes a las distintas mensualidades habían sido informadas desfavorablemente por la técnico que suscribe el informe, motivando ello su impago, afirmando que no se habían realizado los trabajos establecidos en el pliego de condiciones técnicas referentes al mantenimiento técnico-legal, preventivo, predictivo y correctivo, que darían lugar al pago de la cantidad estipulada mensualmente.

Así señala: *“...Tanto las operaciones para la prevención y el control de la legionelosis, como las operaciones de mantenimiento, no se están realizando en la mayoría de las instalaciones y se están incumpliendo los plazos de ejecución de las mismas, como queda acreditado en los propios partes de trabajo de la empresa, en los que se puede comprobar que las visitas que realiza el único técnico destinado a este contrato son como consecuencia de la atención de los avisos comunicados por el Ayuntamiento de Pinto, pertenecientes al mantenimiento correctivo y no al mantenimiento preventivo.*

También con los partes de trabajo queda acreditado que no visitan las instalaciones con la periodicidad estipulada en la normativa vigente y en el pliego de condiciones técnicas, y que la mayoría de los avisos,

además de no atenderse en los plazos establecidos, quedan sin solucionarse tras la visita del técnico instalador-mantenedor”.

El mismo informe manifiesta que la contratista era conocedora desde el inicio del contrato de incumplimientos concretos, que prácticamente han supuesto la no prestación total del servicio objeto del contrato, motivo por el cual la técnica informante no había considerado pertinente proceder al abono de las facturas por el importe mensual estipulado.

En cuanto al pretendido estado “muy deficiente” de las instalaciones, como causa de los incumplimientos, se indica: “...la anterior empresa mantenedora ha realizado correctamente y según contrato el mantenimiento preventivo y correctivo de las instalaciones municipales. Con independencia de que existieran algunas averías, dado el volumen de instalaciones, ninguna de ellas impedía el uso normal de las edificaciones, ni de la prestación de servicios por largos periodos de tiempo como ha ocurrido con las instalaciones municipales desde que la empresa ACIERTA ASISTENCIA, S.A. es la empresa mantenedora.

Desde el inicio del contrato y hasta la actualidad las instalaciones han ido quedando fuera de servicio, afectando incluso a instalaciones completas.

Actualmente existen problemas de climatización graves en al menos doce edificios municipales. (Edificio administrativo Calle Real, 2, Edificio Policía Local, CEIP. Las Artes, CEIP. 2 de mayo, Piscina municipal, Biblioteca Javier Lapeña, Casa Cadena, Escuela de Adultos, Escuela de música, Centro Miguel Ángel Blanco, Edificio Federico García Lorca y Edificio Calle Italia, 6)”.

Igualmente, el informe destaca que la contratista conocía el estado de los sistemas y equipos a mantener: “Se considera importante señalar que ACIERTA ASISTENCIA, S.A., conocía el estado de las instalaciones ya

que durante el periodo de licitación realizó una visita a las totalidad de las instalaciones municipales, a excepción de las viviendas sociales, para conocimiento del estado de las mismas por ser condición obligatoria de los licitadores para la participación en el procedimiento de contratación. Como comprobante de dichas visitas, en su oferta, la empresa presentó justificante de visita a la totalidad de los edificios”.

Se destacan igualmente las deficiencias del informe inicial de las instalaciones elaborado, en el que el contratista reconoce no estar realizando los mantenimientos preventivos y correctivos estipulados, además de no incluir la totalidad de las instalaciones del ámbito del contrato -se refiere sólo a 18 de los 44 edificios que incluye el contrato- y aborda, en un apartado independiente, las 54 viviendas sociales, pese a no haber revisado ninguna. Además, insiste en que ese informe no diagnostica las averías; limitándose a efectuar una observación superficial de las instalaciones y una indicación de div para diagnosticar las averías, sin aportar los presupuestos necesarios, pues en los primeros tres meses desde la formalización del contrato, siquiera se habían revisado todos los edificios incluidos en el contrato.

Por otra parte, el informe establece que, la razón del incumplimiento de las operaciones de mantenimiento preventivo y correctivo, se encuentra en la insuficiencia del personal destinado al contrato, afirmando que se habría asignado un único técnico mantenedor/instalador para la atención de incidencias, mantenimiento correctivo y preventivo de los 44 edificios municipales y 54 viviendas sociales. También se señala la falta de personal técnico eficiente para la atención de las incidencias y la adicional falta de personal de carácter técnico- administrativo para atender los avisos, informar sobre el estado de las incidencias comunicadas y elaborar los informes y presupuestos requeridos en el PPT.

En cuanto a la justificación ofrecida en las alegaciones de la empresa respecto de los incumplimientos relacionados con el Real Decreto 487/2022, de 21 de junio, por el que se establecen los requisitos sanitarios para la prevención y control de la legionelosis, se afirma que el funcionamiento de la telemedida es completamente independiente del de las bombas de impulsión y retorno de los circuitos de ACS, ya que únicamente indica la temperatura del agua de acumulación en depósito y retorno del sistema de ACS mediante sondas y añade que, el contratista desde el inicio del contrato había incumplido la obligación de realizar la comprobación diaria de las temperaturas de acumulación de ACS y retorno, pudiendo efectuarse por otros medios, así como la de realizar la purga semanal de fondos de acumuladores, grifos y duchas no utilizadas, incumpléndose igualmente la obligación de instalación de un sistema de purga automático de ACS, que aun en esa fecha no se había instalado, y la de la supervisión remota en acumuladores. Añade que, aun no estando relacionado el funcionamiento del sistema de telemedida con el funcionamiento de las bombas de impulsión o retorno del sistema de ACS, por alusión, se considera necesario aclarar que no es cierto que existieran presupuestos enviados al Ayuntamiento de Pinto para su resolución y que no se les haya dado respuesta; precisando que, en esa fecha, la empresa únicamente había enviado tres presupuestos de reparación y/o sustitución de bombas –referidas a las instalaciones de un colegio y dos pabellones municipales–, que habían sido debidamente aprobados y que, no obstante, de los tres, solo se había instalado con éxito una, por la empresa contratista.

Finalmente, con fin ejemplificador, el informe detalla el desarrollo fallido de algunas de las averías atendidas durante la subsistencia del contrato. Así, explica que, la Biblioteca Javier Lapeña, se encuentra en su totalidad sin climatización, desde el principio del contrato; el Edificio Miguel Ángel Blanco y la escuela municipal de música presentan numerosos problemas con la calefacción, sin que se haya logrado determinar la carga de gas existente en los circuitos de refrigeración, ya

que ni tan siquiera se han realizado mediciones, desconociéndose si existieran fugas de gas y qué tipo de problemas presenta la instalación; en la casa consistorial existen desde el principio problemas con la bomba de calor, que no han sido debidamente diagnosticados, ni resueltos; el Colegio Las Artes tiene suelo radiante y que un colector, que da servicio a varias aulas está anulado, pues presenta una fuga que aún no está localizada. Además, durante todo el invierno de 2023-2024, un aula había estado con temperaturas que rondaban los 30 y 32 °C, haciendo prácticamente imposible impartir clases en la misma, al presentar un problema con el termostato, que tampoco se diagnosticó ni presupuesto por la empresa; en el Colegio Dos de Mayo, durante el invierno 2023-2024, varias aulas y espacios del edificio de Educación Primaria, con sistema de calefacción por suelo radiante, habían permanecido sin calefacción y otras aulas, así como varias zonas del colegio, como la biblioteca y la dirección han mantenido una temperatura excesiva. También se indica que, respecto a las incidencias comunicadas en varias viviendas sociales, los inquilinos permanecieron sin calefacción, ni agua caliente sanitaria, durante largos periodos de tiempo, motivo por el cual el Ayuntamiento de Pinto tuvo que recurrir a resolver las incidencias con medios propios.

El informe se acompaña de diversos correos y comunicaciones con la empresa contratista, para ofrecer soporte documental respecto de las deficiencias que analiza.

8.- Consta a continuación incorporado al procedimiento un informe de la Tesorería municipal, de fecha 29 de enero de 2025, que indica: *“Que, consultados los datos que obran en poder de la Tesorería Municipal, en la fecha de emisión de este informe, NO EXISTEN facturas pendientes de pago de la mercantil ACIERTA ASISTENCIA, NIF A28346054”.*

9.- Seguidamente se ha emitido un informe jurídico sobre el procedimiento de resolución contractual, de fecha 4 de febrero de 2025,

suscrito por el técnico de administración general del Servicio de Contratación del consistorio.

10.- Con fecha 17 de febrero de 2025, se concedió el trámite de audiencia al avalista, sin que consten efectuadas alegaciones por su parte.

11.- El 3 de marzo de 2025, ha emitido un nuevo informe favorable a la resolución del contrato por el técnico jefe del Servicio de Contratación.

12.- Con igual fecha de 3 de marzo de 2025, emitió informe favorable a la propuesta de resolución el titular de la Secretaría General del ayuntamiento.

13.- La Intervención municipal, también ha fiscalizado favorablemente la resolución contractual, a reserva de la decisión del órgano de gobierno local.

14.- Efectuada la remisión a esta Comisión Jurídica Asesora de la propuesta de resolución contractual, se emitió el dictamen 203/25, de 10 de abril, que consideró que se habían producido en el desarrollo del procedimiento importantes quebras del derecho de defensa de la contratista, que obligaban a retrotraer el procedimiento.

Así, se indicó que, aunque el informe de la Intervención municipal - posterior al trámite de audiencia de la empresa contratista- no introducía cuestiones novedosas; no se podía afirmar lo mismo respecto del informe técnico, suscrito por la encargada del seguimiento del contrato, de fecha 24 de enero de 2025, que daba cumplida respuesta a las previas alegaciones de la empresa, detallando los edificios en que no se había efectuado un mantenimiento debido, además de documentar y contraargumentar novedosamente algunos aspectos controvertidos. De esa forma, por ejemplo, se adjuntaba por primera vez el comprobante de

la visita a todas las instalaciones a conservar y mantener, por la contratista, el día 10 de agosto de 2023 y se afirmaba la asignación de un único empleado para el mantenimiento objeto del contrato, introduciendo por tanto datos nuevos, lo que exigía la retroacción del procedimiento, por causa de la necesaria salvaguarda del derecho de audiencia a la contratista.

15.- De acuerdo con lo indicado, se concedió un nuevo plazo de audiencia a la contratista –folio 497-, el día 16 de abril de 2025 y la mercantil efectuó nuevamente alegaciones de oposición a la resolución contractual, con fecha 24 de abril.

En las mismas, la interesada reitera que, con independencia de los incumplimientos que a la misma pudieran afectar, que son los que se vienen discutiendo en el procedimiento, lo cierto es que el ayuntamiento ha incumplido completamente sus obligaciones contractuales, pues no le ha pagado ninguna factura por los servicios prestados, durante más de un año, que ascienden a 158.578,06 € y ello, a pesar de que también pretende incautar la garantía, que asciende a 17.637,33 €.

Además, añade que, más allá del grado de satisfacción del ayuntamiento respecto de los servicios prestados, lo cierto es que los ha prestado, destacando que el rechazo sistemático de las facturas por la administración municipal ha dificultado enormemente que Acierta pueda haber cumplido la totalidad de lo dispuesto en el contrato produciéndose, en consecuencia, algunos desfases y desajustes, pero negando tajantemente que se haya dado un incumplimiento total y absoluto, ni que por parte de la mercantil haya habido, en ningún momento, voluntad de incumplir, o mala fe contractual.

Sobre esta cuestión, especifica número de trabajadores que han estado prestando los servicios, señalando que empleó a dos oficiales de primera, trabajando simultáneamente a jornada completa, así como tres

ingenieros responsables; así un vehículo y los correspondientes costes de material y repuestos, que fueron previamente conocidos y aceptados por el Ayuntamiento. Manifiesta que, tales costes, junto con las facturas relativas a las mensualidades del Contrato, que no han sido abonadas desde noviembre de 2023, pese a haber sido reclamados infructuosamente por la mercantil, justifica de forma más que razonable que Acierta se haya visto obligada a reducir tales desembolsos según se ha ido prolongando el incumplimiento de la obligación de pago del ayuntamiento, reduciendo sus capacidades de intervención ante la falta de medios

En lo demás, reitera íntegramente los argumentos de su anterior escrito de 15 de noviembre de 2024 y añade que, efectivamente visitó las instalaciones durante el proceso de licitación del contrato, pero critica que el ayuntamiento confiera a dicha visita el carácter de *cuasi* revisión pericial, recalcando que, en dicha visita, las instalaciones y los equipos no estaban operativos y que, durante la misma, no se le informó de la precariedad del estado de algunas de estas instalaciones, ni del hecho de que algunas no habían sido limpiadas, ni mantenidas, desde hacía años. Finalmente, reprocha que, resulta llamativo que el informe técnico otorgue a Acierta la increíble capacidad técnica para valorar el preciso estado de las instalaciones con un simple vistazo y a la vez, manifieste su incapacidad técnica, para hacer las labores de mantenimiento del día a día.

Por todo ello concluye que, debería ponerse fin al procedimiento de resolución del contrato que nos ocupa e iniciarse otro procedimiento de resolución, si bien por mutuo acuerdo, reconociéndose y abonando las cantidades debidas a la mercantil, por sus servicios contractuales.

Se adjunta al escrito diversa documentación en apoyo de sus afirmaciones, consistentes en diversos partes de trabajo manuscritos y firmados mayoritariamente por un solo operario, de fechas entre el 12 de

junio de 2024 y el 28 de febrero de 2025 y varias facturas por materiales -folios 502 al 766-.

Seguidamente, de acuerdo con los informes técnicos emitidos por la responsable del contrato, consta un informe suscrito por el técnico jefe de Servicio de Contratación municipal, de fecha 6 de mayo de 2025, analizando las circunstancias técnicas y fácticas de aplicación –sin añadir novedades a las que ya constaban con anterioridad al segundo trámite de audiencia- y proponiendo la resolución del contrato del servicios, por el incumplimiento de las obligaciones principales del contrato, recogidas en el Pliego de Prescripciones Técnicas y la incautación de la garantía constituida mediante aval -folios 767 al 775-.

Con posterioridad, informó nuevamente el secretario municipal, con fecha 7 de mayo de 2025 -folios 776 al 786-, en sentido favorable a la resolución del contrato y el interventor general del Ayuntamiento de Pinto -folios 787 y 788-, en el mismo sentido.

Por último, se ha formulado una propuesta de resolución, que acuerda desestimar las alegaciones de la contratista, resolver el contrato por su incumplimiento culpable de las obligaciones principales del contrato recogidas en el Pliego de Prescripciones Técnicas, según consta en los informes técnicos emitidos por la responsable del contrato e incautar la garantía definitiva por importe de 17.637,33 €, depositada en la Tesorería Municipal, notificando todo ello a los interesados.

Con fecha 2 de junio de 2025, ha tenido entrada en el registro de esta Comisión Jurídica Asesora documentación adicional, en referencia a la suspensión del procedimiento, que se ha incorporado al expediente. Entre la misma, consta:

- Informe-propuesta de 16 de mayo de 2025, suscrita por el técnico de Administración General del Servicio de Contratación del

Ayuntamiento de Pinto, proponiendo la suspensión del procedimiento de resolución contractual del presente contrato, hasta la recepción del dictamen por la Comisión Jurídica Asesora, conforme a las previsiones del artículo 22 de la LPAC y proceder a la correspondiente notificación de la solicitud del dictamen a la Comisión Jurídica Asesora, así como de la resolución de la suspensión del plazo máximo legal para resolver y notificar el procedimiento -documento 1-.

- Decreto de la Alcaldía del Ayuntamiento de Pinto, de 16 de mayo de 2025, avocando la competencia delegada en la Junta de Gobierno Local para aprobar la suspensión del plazo máximo legal para resolver el procedimiento de resolución contractual del contrato y acordando efectivamente la suspensión del procedimiento de resolución contractual, ex. artículo 22 de la LPAC y proceder a la correspondiente notificación de la solicitud del dictamen a la Comisión Jurídica Asesora, así como de la resolución de la suspensión del plazo máximo legal para resolver y notificar el procedimiento -documento 2-.

Según consta, el mismo día 16 de mayo se procedió a la efectiva notificación de la resolución acordando la suspensión y la mercantil contratista accedió a la notificación electrónica -documentos 3 y 4-.

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.

El contratista ha formulado su oposición y por ello, resulta preceptivo el dictamen de esta Comisión ex. artículo 191.3 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/17).

SEGUNDA.- Por lo que se refiere al régimen jurídico aplicable, esta Comisión Jurídica Asesora viene distinguiendo entre la norma sustantiva que rige el asunto de fondo y la norma aplicable al procedimiento (en el mismo sentido, el Consejo de Estado, así su dictamen 167/2021, de 25 de marzo).

En este caso, en ambos casos se trata de la LCSP/17, pues el contrato cuya resolución se pretende se adjudicó por acuerdo de 19 de octubre de 2023 de la Junta de Gobierno Local.

Refiriéndonos al procedimiento de resolución contractual, principalmente habrá que estar a lo dispuesto en los artículos 191 y 212 de la LCSP/17. Además, ante la falta de desarrollo reglamentario en el aspecto objeto de estudio de las disposiciones vigentes en materia de contratación del sector público, debe considerarse lo dispuesto en el

artículo 109 RGLCAP, referido específicamente al “*procedimiento para la resolución de los contratos*”.

El artículo 190 de la LCSP/17, señala 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*”.

El artículo 191.1 LCSP/17 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 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 (cfr. artículo 114.3 del TRRL).

De acuerdo con la normativa expuesta resulta que la competencia para resolver los contratos corresponde al órgano de contratación. En este caso el contrato fue adjudicado por la Junta de Gobierno Local que era el órgano de contratación competente, por lo que ese mismo órgano es también el órgano competente para la resolución.

Así pues, repasando el procedimiento desarrollado en este caso, observamos que se ha dado audiencia al contratista, el cual formuló alegaciones oponiéndose a la resolución del contrato por la causa que a

él se le imputa, en los términos en que la plantea la Administración. Dado que la garantía se constituyó mediante aval, también se dio audiencia al avalista que, como hemos visto, no formuló alegaciones.

Figura en el procedimiento un primer informe técnico del responsable del contrato, que dio respuesta a las referidas alegaciones planteadas por la empresa contratista y, en la medida que introdujo en su argumentación alguna cuestión fáctica novedosa, determinó la retroacción del procedimiento, para la concesión de un nuevo trámite de audiencia a la mercantil.

En dicho trámite, la mercantil efectuó nuevamente alegaciones y aportó diversa documentación.

Con posterioridad, se ha emitido un segundo informe técnico analizando las alegaciones finales de la contratista -que en esencia viene a insistir en su planteamiento inicial-. Que no introduce cuestiones novedosas posteriores al segundo trámite de audiencia de la contratista. Seguidamente consta el informe de la Secretaría General del Ayuntamiento de Pinto, que se ha incorporado al expediente tras el trámite de audiencia, lo que respeta la previsión del artículo 82.1 de la LPAC (*“la audiencia a los interesados será anterior a la solicitud del informe del órgano competente para el asesoramiento jurídico o a la solicitud del dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, en el caso que éstos formaran parte del procedimiento”*).

También se ha incorporado después del trámite de audiencia el informe de fiscalización de la Intervención municipal, que aunque no se encuentra respaldado por la previsión temporal del citado artículo 82.1 de la LPAC, no ha incorporado nuevos datos que pudieran causar indefensión a la contratista, de forma que no se motiva una irregularidad invalidante del procedimiento, conforme al criterio mantenido por esta

Comisión Jurídica Asesora (así el dictamen 294/19, de 11 de julio; dictamen 155/18, de 5 de abril y el dictamen 516/16, de 17 de noviembre, entre otros muchos).

Por último, se ha redactado una propuesta de resolución que recoge motivadamente la posición de la Administración, una vez tramitado el procedimiento, vistas las alegaciones de los interesados y los informes emitidos.

En este caso, la propuesta de resolución coincide con los informes del técnico jefe del Servicio de Contratación y del titular de la Secretaría General del ayuntamiento y desarrolla con detenimiento la fundamentación técnica y jurídica de la resolución pretendida.

En cuanto al plazo para resolver el procedimiento, cuyo incumplimiento determina la caducidad conforme a lo establecido en el artículo 212.8 de la LCSP/17, el criterio mantenido por esta Comisión 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/17 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.

Por ello, esta Comisión Jurídica Asesora inicialmente vino considerando aplicable el plazo de tres meses previsto en el artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC).

Pues bien, no obstante lo anterior, 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 (Ley 11/2022), ha establecido un plazo específico para el procedimiento de resolución contractual, pues su artículo 31, bajo la rúbrica, *“Modificación de la Ley 1/2001, de 29 de marzo, por la que se establece la duración máxima y el régimen de silencio administrativo de determinados procedimientos”*, establece que: *“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, queda modificada como sigue... Tres. Se introduce un nuevo epígrafe en el apartado 3 del Anexo, que será el apartado 3.9. con la siguiente redacción: «3.9. Expedientes de resolución contractual que se rijan por la legislación sobre contratos públicos. Ocho meses. Caducidad (iniciados de oficio). Desestimatorio (iniciados a instancia del contratista)”*.

Dicha previsión resulta de aplicación a los procedimientos iniciados tras su entrada en vigor. En este caso, consta la incoación del procedimiento mediante resolución de 23 de octubre de 2024, por lo que le resulta de aplicación el plazo de ocho meses conforme a lo anteriormente expuesto y, a la fecha de emisión del presente dictamen no ha transcurrido el plazo de ocho meses previsto por la normativa de la Comunidad de Madrid, tras la modificación operada por la Ley 11/2022, anteriormente citada. Además, según se ha documentado,

consta la suspensión del procedimiento de resolución contractual, ex. artículo 22 de la LPAC, debidamente notificada a la mercantil.

TERCERA.- Una vez analizados los aspectos relativos a la tramitación del procedimiento, debemos examinar si concurre, o no, la causa invocada para resolver el contrato, lo que a su vez nos obliga a valorar si se ha producido incumplimiento de la obligación principal del contrato, ex. artículo 211.1, letra f), de la LCSP/2017

Para analizar si existe el incumplimiento que se invoca por el Ayuntamiento de Pinto, ha de partirse de los pliegos contractuales que, según reiterada jurisprudencia, constituyen la ley del contrato y que, tras su aprobación, vinculan tanto a los contratistas como a la propia Administración cuyas actuaciones en relación con el contrato pasan a ser regladas [Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 18 de diciembre de 2017 (r.1069/2016)].

En este caso, a tenor de lo establecido en la cláusula 42 del PCAP, constituyen causas de resolución del contrato las recogidas en los artículos 211 y 313 de la LCSP, así como las previstas en el apartado relativo a las “*Causas de resolución del contrato*” del Anexo I B. en referencia al lote I.

Ese anexo, en su apartado 39, dispone que procederá la resolución del contrato “*por el incumplimiento de aquellas obligaciones que se hayan calificado de “obligaciones contractuales esenciales” en los pliegos*”.

Las concretas obligaciones asumidas por la contratista en el desarrollo de sus compromisos contractuales se desglosan con todo detalle en los PPT, que precisa el alcance de la obligación de mantenimiento asumida, diferenciando las categorías de mantenimiento predictivo, preventivo, correctivo y técnico-legal.

En este caso, el Ayuntamiento Pinto imputa una serie de incumplimientos a la empresa contratista, a partir de lo informado por los servicios técnicos municipales, responsables del seguimiento del contrato. Dichos incumplimientos, según lo que consta en el último informe emitido, abarcarían la práctica totalidad de las obligaciones asumidas, por cuanto según lo expuesto, la contratista no habría acomedido eficazmente ninguna de sus tareas de mantenimiento de los sistemas e instalaciones, comprometidas en el contrato. Destaca en ese informe, no solo la total ausencia del llamado “mantenimiento preventivo”, sino también la falta del “mantenimiento correctivo”, encargado de la resolución de las averías ya producidas, describiendo con detalle el desarrollo infructuoso de siete de ellas; así como la ausencia del “mantenimiento técnico-legal”, con particular mención al referido a la prevención sanitaria de la legionelosis.

Por lo expuesto, tanto el informe técnico de 24 de enero de 2025, como el de 5 de mayo de 2025, llegan a afirmar que, *“desde el inicio del contrato y hasta la actualidad, las instalaciones han ido quedando fuera de servicio, afectando incluso a instalaciones completas”* y que *“actualmente existen problemas de climatización graves en al menos doce edificios municipales (Edificio administrativo Calle Real, 2, Edificio Policía Local, CEIP. Las Artes, CEIP. 2 de mayo, Piscina municipal, Biblioteca Javier Lapeña, Casa Cadena, Escuela de Adultos, Escuela de música, Centro Miguel Ángel Blanco, Edificio Federico García Lorca y Edificio Calle Italia, 6)”*.

Igualmente, los referidos informes destacan que la contratista conocía el estado inicial de los sistemas y equipos a mantener: *“Se considera importante señalar que ACIERTA ASISTENCIA, S.A., conocía el estado de las instalaciones ya que durante el periodo de licitación realizó una visita a la totalidad de las instalaciones municipales, a excepción de las viviendas sociales, para conocimiento del estado de las mismas por ser*

condición obligatoria de los licitadores para la participación en el procedimiento de contratación. Como comprobante de dichas visitas, en su oferta, la empresa presentó justificante de visita a la totalidad de los edificios”. Circunstancia que invalida la invocación del deficiente estado inicial de las instalaciones, para justificar los incumplimientos de la contratista.

Se destaca igualmente que, para con este contrato se habría incumplido la obligación referida en el apartado 6.5 de los PPT, según el cual: “El/Los adjudicatario/s realizará, en los tres primeros meses contados a partir de la fecha de la adjudicación, un INVENTARIO detallado de las instalaciones e INFORME de cada una de ellas, en el que se especifique si la instalación cumple o no las Instrucciones Técnicas, según lo dispuesto en el Reglamento de Instalaciones Térmicas actualmente en vigor, aprobado por Real Decreto 1027/2007 de 20 de julio (En adelante RITE), Real Decreto 487/2022, de 21 de junio, por el que se establecen los requisitos sanitarios para la prevención y el control de la legionelosis, el REAL DECRETO 314/2006 de 17 de marzo, Código Técnico de la Edificación o la normativa que esté en vigor en el momento de la adjudicación”.

Así, se destaca la falta de rigor del informe presentado junto con el primer escrito de alegaciones de la empresa, en el que el propio contratista reconoce no estar realizando los mantenimientos preventivos y correctivos estipulados, además de evidenciar una falta de control y conocimiento sobre la mayoría de las instalaciones incluidas en el contrato, ya que en el mismo únicamente se refiere a 18 de los 44 edificios que incluye el contrato y, curiosamente, dedica un apartado independiente a las 54 viviendas sociales, pese a no haber revisado ninguna de ellas.

Además de lo expuesto, los PPT enumeran otras obligaciones que igualmente han resultado incumplidas por la empresa contratista, a la

vista de lo constatado en los informes de seguimiento del contrato. Así, destacamos, las siguientes:

- La obligación de proporcionar información permanente, respecto al funcionamiento, mejoras, avances tecnológicos de aplicación, ahorro energético, actualización de normativa u otra especificación de utilidad para mejora de las instalaciones y servicio, mediante reuniones e informes mensuales a tal fin -punto 6.6 del PPT-, en relación con la obligación de elaboración de un informe mensual que recoja todas las incidencias habidas durante el mes en las instalaciones objeto del presente contrato, con trascendencia en cuanto a las obligaciones del RITE- punto 6.11- y con la de elaborar el certificado de mantenimiento anual de cada una de las instalaciones -punto 6.12- y cuantos otros informes se le solicitaren por la administración contratante -punto 6.13-.

- La obligación de comunicar al Ayuntamiento de Pinto con 3 meses de antelación las fechas de las inspecciones periódicas obligatorias que correspondan a las distintas instalaciones -punto 6.7 de los PPT-.

- La obligación de la empresa adjudicataria de realizar una labor de limpieza, pintura y adecuación de todos los cuartos de máquinas de las instalaciones objeto de cada lote, siempre y cuando se considere necesaria, en el plazo de 90 días desde la adjudicación, que no consta efectuada pese a insistir en el inadecuado estado de conservación y limpieza de las instalaciones -punto 6.8 del PPT-.

- La obligación de permanente coordinación con el ayuntamiento, que permita el seguimiento de las incidencias y averías- ex. punto 6.9 de los PPT-, que señala que la empresa adjudicataria debería contar con una plataforma de gestión de incidencias que permita el acceso a los usuarios afectados.

- La obligación de la empresa adjudicataria de mantener todas las características de los equipos e instalaciones dentro de los márgenes definidos por el fabricante o proyectista, a cuyo efecto se podría incluso exigir la calibración de aparatos de medida -punto 6.10 del PPT-, habiéndose detectado temperaturas desproporcionadas en algunos equipos e instalaciones de climatización.

Por lo expuesto y de lo constatado en los informes emitidos en relación con la ejecución del contrato, se colige sin dificultad que los incumplimientos alegados lo son de las prestaciones esenciales del contrato -todas las labores de mantenimiento de los equipos- y, además, de otras que pueden calificarse como accesorias -gestión de incidencias, limpieza de equipos, información, documentación y certificación de trámites y requerimientos legales- tomando como referencia para considerar lo que se entiende por tal, lo establecido en la cláusula 42 del PCAP, en relación con los PPTT; puesto que afectan a diversas obligaciones que impiden que el contrato alcance su fin, siendo dichos incumplimientos de entidad suficiente para permitir que la Administración puede hacer uso de su facultad de resolución, al amparo del artículo 211.1 f) de la LCSP/17, sin que el motivo de resolución haya quedado desmentido por las alegaciones de la empresa que incluso ha reconocido algunos de los incumplimientos de obligaciones esenciales que se le imputan.

CUARTA.- Una vez apreciada la concurrencia de causa para la resolución del contrato, procede determinar los efectos de la misma.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 213.3 de la LCSP/17, *“cuando el contrato se resuelva por incumplimiento culpable del contratista le será incautada la garantía y deberá, además, indemnizar a la Administración los daños y perjuicios ocasionados en lo que excedan del importe de la garantía incautada”*.

Conforme a lo indicado, procede que el Ayuntamiento de Pinto, realice la incautación de la garantía en aras a garantizar el pago del importe de los daños y perjuicios causados. Adicionalmente, la Administración ostenta la prerrogativa de depurar la responsabilidad de la empresa contratista por los daños y perjuicios causados que excedan del importe de la garantía incautada, si ese fuera el caso.

En cualquier caso, el contrato deberá liquidarse, valorando de forma contradictoria los créditos de cada una de las partes, al constar que la contratista durante el procedimiento también ha manifestado que se le adeuda la práctica totalidad del importe de los servicios contratados, sin que se haya aclarado totalmente ese extremo, puesto que en los informes de seguimiento contractual se ha reconocido la ausencia de todo pago a la contratista, al menos hasta el mes de mayo de 2024 y, también consta un informe posterior de la Tesorería municipal, de fecha 29 de enero de 2025, que indica que, en la fecha de emisión de este informe, no existen facturas pendientes de pago de la contratista, cuestiones todas ellas que deberán analizarse en el ámbito de la referida liquidación del contrato.

En mérito a cuanto antecede, esta Comisión Jurídica Asesora extrae la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede la resolución del contrato de servicios de resolución del contrato de servicios de reparación, mantenimiento y conservación de las instalaciones de climatización, adjudicado a la mercantil Acierta Asistencia, S.A., con los efectos previstos en la consideración de derecho cuarta de este dictamen.

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

Madrid, a 5 de junio de 2025

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 294/25

Sr. Alcalde de Pinto

Pza. de la Constitución, 1 – 28320 Pinto