

Dictamen nº: **153/25**  
Consulta: **Alcalde de Madrid**  
Asunto: **Contratación Pública**  
Aprobación: **20.03.25**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión del día 20 de marzo de 2025, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Madrid, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre resolución del Acuerdo Marco para el suministro de libros y obras impresas con ISBN y precio fijo de venta al público con destino a las bibliotecas e instituciones culturales adscritas a la Dirección General de Bibliotecas, Archivos y Museos del Ayuntamiento de Madrid, y que fue adjudicado a Dña. ....., (en adelante, “*la contratista*”).

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 26 de febrero de 2025 tuvo entrada en este órgano consultivo una solicitud de dictamen formulada por el alcalde de Madrid, a través del Consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, relativa al expediente sobre la resolución del acuerdo marco referido en el encabezamiento.

Ha correspondido el estudio de la preceptiva consulta, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Carlos Hernández Claverie, quien apreció la falta de documentación necesaria para la emisión del dictamen cuyo

complemento se requirió al Ayuntamiento de Madrid el pasado día 3 de marzo.

Completado el expediente el 10 de marzo, se formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada, por unanimidad, en su sesión de 20 de marzo de 2025.

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

Mediante Decreto de fecha 16 de diciembre de 2020, de la Delegada del Área de Gobierno de Cultura, Turismo y Deporte, se aprobaron los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas del Acuerdo Marco para el suministro de libros y obras impresas con ISBN y precio fijo de venta al público con destino a las bibliotecas e instituciones culturales adscritas a la Dirección General de Bibliotecas, Archivos y Museos del Ayuntamiento de Madrid, para su adjudicación por procedimiento abierto y dividido en 10 lotes.

El lote 9 de *“Libros para incremento de las colecciones de los servicios de extensión bibliotecaria y animación y fomento de la lectura”*, se adjudicó mediante acuerdo de fecha 7 de febrero de 2022, a un total de tres empresas, siendo una de ella la contratista antes citada.

La formalización del lote 9 del Acuerdo Marco con la referida adjudicataria se efectuó en fecha 18 de marzo de 2022, fijándose un plazo de duración del acuerdo de dos años.

Con fecha 27 de febrero de 2024 se acordó la prórroga del lote 9 del Acuerdo Marco para el suministro de libros y obras impresas con ISBN y precio fijo y venta al público con destino a las bibliotecas e instituciones culturales adscritas a la Dirección General de Bibliotecas, Archivos y Museos del Ayuntamiento de Madrid hasta el 15 de marzo de 2025, formalizándose la prórroga con la adjudicataria el 19 de marzo de 2024.

El 15 de abril de 2024 la adjudicataria citada solicita la rescisión de su contrato y la devolución de la fianza prestada, aduciendo que circunstancias económicas no le permitían seguir con la librería abierta, habiendo tenido que cerrarla y darse de baja tanto en Seguridad Social como en Hacienda.

El día 25 de abril de 2024, la jefa de Servicio de Bibliotecas Públicas informa favorablemente la resolución de la relación contractual con Dña. (...), con fundamento en que el único contrato basado que se le adjudicó por ese acuerdo marco se había realizado satisfactoriamente en el año 2022 y porque existían dos empresas adjudicataria más para el lote 9 que permitían continuar ejecutándolo, considerando además que podía devolverse la garantía dada la ejecución satisfactoria del único contrato basado por la solicitante y haber transcurrido su plazo de garantía.

En base a ese informe se formula propuesta en la que se propone la resolución por mutuo acuerdo de la relación contractual para el lote 9 del citado acuerdo marco, con devolución de la garantía constituida, en base a lo dispuesto en el artículo 211.1.c 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).

Dicha propuesta definitiva fue sometida a informe preceptivo de la Asesoría Jurídica de conformidad con lo dispuesto en el apartado 8 de la disposición adicional 3ª, en relación con los artículos 190 y 191.2 de la LCSP. La Asesoría Jurídica informó desfavorablemente la propuesta del Servicio de Bibliotecas Públicas al considerar que no se cumplían los requisitos establecidos en el art. 211.1.c) de la LCSP para llevar a cabo la resolución por mutuo acuerdo de las partes, entendiendo que la contratista había incumplido la obligación esencial de adscripción de medios establecido en el pliego, siendo una causa de resolución recogida expresamente en el apartado I) del Anexo I del pliego de cláusulas

administrativas particulares que rige el acuerdo marco de referencia en relación con el artículo 211 de la LCSP.

Con fecha 15 de noviembre de 2024, el director general de Bibliotecas y Archivos, firmó nueva propuesta de resolución del acuerdo de contratación contemplando las observaciones del informe de Asesoría Jurídica, considerando que concurre un incumplimiento culpable de una obligación esencial. La nueva propuesta fue notificada a la adjudicataria con fecha del 17 de diciembre, concediéndosele un plazo de 10 días naturales de trámite de audiencia para presentar alegaciones.

El 27 de diciembre de 2024 la contratista presentó alegaciones oponiéndose a la resolución culpable del acuerdo marco por considerar que hay una incapacidad sobrevenida, por lo que procede la devolución de garantía.

Con fecha 28 de enero de 2025 el director general de Bibliotecas y Archivos fórmula propuesta de resolución por incumplimiento culpable de obligación esencial del lote 9 del acuerdo marco referido, con la siguiente parte dispositiva:

*«Primero. - Denegar la solicitud de rescisión del contrato por mutuo acuerdo de las partes del lote 9 “Libros para incremento de las colecciones de los servicios de extensión bibliotecaria y animación y fomento de la lectura” del Acuerdo Marco para el suministro de libros y obras impresas con ISBN y precio fijo de venta al público con destino a las bibliotecas, archivos y museos del Ayuntamiento de Madrid y devolución de la fianza presentada por Doña (...).*

*Segundo.- Resolver, de conformidad con el artículo 211.1.apartado f) de la Ley de Contratos del Sector Público, el contrato del lote 9 del Acuerdo Marco para el suministro de libros y obras impresas con ISBN y precio fijo de venta al público con destino a las bibliotecas, archivos y museos del Ayuntamiento de Madrid con Doña (...). por incumplimiento de la obligación contractual esencial de compromiso de adscripción de medios*

*establecido en el apartado I) del Anexo I del pliego de cláusulas administrativas particulares.*

*Tercero. - Proceder a la incautación de la garantía constituida por un importe de 5.333,33 €, de conformidad con el artículo 212.1 de la Ley de Contratos del Sector Público.*

*Cuarto. - No proceder a exigir indemnización de daños y perjuicios habida cuenta que se trata de un acuerdo marco, que, además, cuenta con varios adjudicatarios por lo que no se produce una situación directa de perjuicio al no haberse satisfecho una necesidad concreta de la Administración».*

Con fecha 10 de febrero de 2025, la Asesoría Jurídica emite su informe favorable a la nueva propuesta de resolución del acuerdo marco por incumplimiento de obligaciones esenciales

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

## **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

**PRIMERA.-** La petición de dictamen se ha realizado al amparo de lo dispuesto en el artículo 5.3.f) d. de la Ley 7/2015, al tratarse de un expediente relativo a la resolución de un contrato administrativo, solicitada a través del órgano legitimado para ello en virtud de lo dispuesto en el artículo 18.3.c) 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 (ROFCJA).

El dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 23.1 del ROFCJA.

**SEGUNDA.-** El contrato cuya resolución se pretende se adjudicó al amparo 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 (LCSP). Ante la falta de desarrollo reglamentario en lo que se refiere al procedimiento de resolución contractual, debe considerarse lo dispuesto en el artículo 109 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (RGLCAP), referido específicamente al “*procedimiento para la resolución de los contratos*”.

En cuanto a la competencia para acordar la resolución de los contratos administrativos, el artículo 190 de la LCSP dispone 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 (...) acordar su resolución y determinar los efectos de esta*”.

Por lo que respecta al procedimiento, el artículo 191.1 de la LCSP y 109.1.a) del RGLCAP, prevén que se dé audiencia al contratista, trámite que se ha efectuado en el procedimiento que nos ocupa y en el que ha formulado alegaciones oponiéndose a la resolución en los términos propuestos por el órgano de contratación, solicitando la resolución por mutuo acuerdo.

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, y de conformidad con lo dispuesto en el apartado 8 de la disposición adicional 3ª, en relación con los artículos 190 y 191.2 de la LCSP establece como necesarios los informes de la

Secretaría o titular de la Asesoría Jurídica, lo que consta en el presente procedimiento.

Por otra parte, el artículo 114.3 del TRRL también exige el informe de la Intervención Municipal, que no consta emitido en el procedimiento sometido a este dictamen. Sin embargo, como hemos reiterado en nuestros dictámenes 758/22, de 15 de diciembre o 19/24, de 18 de enero, entre otros, *“contando el órgano competente con suficientes elementos de juicio, jurídicos y técnicos, respecto de la decisión a adoptar, la omisión del trámite constituye una mera irregularidad no invalidante, determinante de anulabilidad (artículo 48.2 LPAC)”*, lo que es trasladable al caso que nos ocupa, sin perjuicio, de recordar al órgano competente, la necesidad de que el informe de la se incorpore al procedimiento y solo en el exclusivo caso de que incorporen hechos nuevos no considerados anteriormente debería retrotraerse el procedimiento para dar audiencia a la interesada.

Además, el artículo 109 del RGLCAP, exige la audiencia al avalista si, como es el caso, se propone la incautación de la garantía. No obstante, si bien el acuerdo marco firmado por la adjudicataria no consta la forma de constitución de la garantía, según manifiesta en su escrito de imposibilidad de continuar con la actividad, la garantía definitiva la constituyó mediante ingreso en la tesorería municipal, por lo que no existe avalista al que deba darse audiencia.

En relación con el plazo para resolver, en los procedimientos de resolución de contratos iniciados de oficio bajo la vigencia de la LCSP, su artículo 212.8. establece el plazo de ocho meses. Ese mismo plazo se viene a establecer en la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid, que en 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”*, dice: *“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)».*

Aplicando ese plazo al procedimiento que nos ocupa, no ofrece dudas que, a la fecha de emisión de este dictamen, no se ha producido la caducidad del mismo al haberse acordado el inicio del procedimiento el 15 de noviembre de 2024.

**TERCERA.-** Siendo el objeto de resolución un acuerdo marco resulta obligado hacer un análisis somero de este negocio jurídico que la LCSP lo configura, en su artículo 218, no como un contrato stricto sensu, sino como un instrumento para racionalizar la contratación administrativa. Así, el artículo 219.1 dispone: *“Uno o varios órganos de contratación del sector público podrán celebrar acuerdos marco con una o varias empresas con el fin de fijar las condiciones a que habrán de ajustarse los contratos que pretendan adjudicar durante un período determinado, en particular por lo que respecta a los precios, y en su caso, a las cantidades previstas”.*

Se aprecia que el elemento temporal resulta esencial en los acuerdos marco, en tanto que la obligación de los adjudicatarios de licitar o celebrar contratos basados en los mismos termina cuando llega el plazo fijado, que nunca podrá ser superior a cuatro años, por mor del artículo 219.2 LCSP; y ello sin perjuicio de la duración de los contratos derivados que, como dice el apartado 3 del citado precepto, es independiente del acuerdo marco. En ese sentido, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, en su Resolución 94/2020, recuerda que este precepto es consecuente con el contenido del Considerando 62 de la Directiva 2014/24/UE, de 26 de

febrero de 2014: “...mientras que los contratos basados en un acuerdo marco se adjudiquen antes del final de la validez del propio acuerdo marco, no es necesario que la duración de los contratos individuales basados en un acuerdo marco coincida con la duración de dicho acuerdo marco, sino que puede ser más corto o largo, según proceda”. Asimismo, el informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa 36/10, de 28 de octubre de 2011, admite expresamente que la duración de los contratos basados pueda exceder la duración del acuerdo marco inicial.

Por tanto, los acuerdos marco terminan de manera ordinaria por la llegada del plazo que tienen fijado, con independencia de la pervivencia de los contratos basados en los mismos.

En todo caso, en el acuerdo marco que nos ocupa, se da la circunstancia de que no existía ningún contrato basado en ejecución, habiéndose concluido y liquidado el único celebrado en el año 2022, según se recoge en los informes del servicio responsable del acuerdo.

Así, en tanto la prórroga del acuerdo marco concluyó el pasado 15 de marzo de 2025, el presente procedimiento de resolución del mismo ha perdido su objeto. Ciertamente, siendo la resolución una forma de terminación anormal de los contratos, no cabe resolver lo que ya ha concluido.

Lo expuesto no impediría la exigencia de responsabilidades por los daños y perjuicios que de los incumplimientos previos a la terminación pudieran derivarse, incautando al efecto la garantía definitiva constituida. Sin embargo, en el expediente que nos ocupa, se aprecia, y así se afirma por el servicio responsable, que ningún daño ha derivado de la imposibilidad de la adjudicataria de continuar con la actividad de librería, por lo que no procedería la incautación de aquella.

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

### **CONCLUSIÓN**

No procede acordar la resolución del Acuerdo Marco para el suministro de libros y obras impresas con ISBN y precio fijo de venta al público con destino a las bibliotecas e instituciones culturales adscritas a la Dirección General de Bibliotecas, Archivos y Museos del Ayuntamiento de Madrid, al haberse ya extinguido su vigencia.

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

Madrid, a 20 de marzo de 2025

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 153/25

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid