

Dictamen n.º: **183/25**
Consulta: **Consejero de Cultura, Turismo y Deporte**
Asunto: **Contratación Pública**
Aprobación: **03.04.25**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 3 de abril de 2025, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Cultura, Turismo y Deporte, 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 servicios denominado “VIGILANCIA Y SEGURIDAD EN EL CASTILLO DE MANZANARES EL REAL”, suscrito con HETECSE, S.A.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 4 de marzo de 2025, tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, la solicitud de dictamen preceptivo relativo al expediente de contratación arriba indicado.

A dicho expediente se le asignó el número 126/25, 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. Silvia Pérez Blanco, quien formuló y firmó la propuesta de dictamen, deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día indicado en el encabezamiento.

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

1. El castillo de Manzanares El Real, es propiedad de la Casa Ducal del Infantado. El 5 de enero de 1965, se firmó el contrato de arrendamiento en escritura pública, con la entonces Diputación Provincial de Madrid, por un plazo de 50 años. Después, ya con la Comunidad de Madrid, hubo una prórroga por 10 años (2015-2025).

La propiedad del castillo, comunica en tiempo y forma a la Administración autonómica, el 12 de marzo de 2024, *“la voluntad expresa de finalizar relación contractual que mantenemos como arrendadores del Castillo de Manzanares el Real y todas las parcelas sobre las que se asienta y lo rodean, el próximo 5 de enero de 2025”*.

En consecuencia, tal y como se constata en el expediente, el 5 de enero de 2025, finaliza toda la actividad que la Comunidad de Madrid venía desarrollando en dicho castillo.

2. Por Orden de 2 de abril de 2024, se aprobaron los Pliegos de cláusulas administrativas particulares (PCAP) del contrato de Vigilancia y Seguridad en el Castillo de Manzanares El Real. Su cláusula 1.18 establece *“un plazo de ejecución de 8 meses, desde el 1 mayo de 2024, o desde la fecha de formalización, si esta fuese posterior”*.

Por Orden de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte de fecha 7 de junio de 2024, se adjudicó el contrato a la empresa

HETECSE, S.A por un precio total de 303.449,38 euros (250.784,61 euros más un 21% de IVA, 52.664,77 euros).

Para responder del cumplimiento del contrato la adjudicataria constituyó una garantía definitiva por importe de 12.539,23 euros, en la Tesorería de la Comunidad de Madrid, con resguardo de depósito n° (...) el 29 de mayo de 2024.

El 4 de julio de 2024, se formalizó el contrato, del que interesa destacar, según su cláusula tercera, que el plazo es de 8 meses, iniciándose la ejecución del contrato el día 5 de julio de 2024.

TERCERO.- Ante la circunstancia de que no se iba a renovar el contrato de arrendamiento, que finalizaba el 5 de enero de 2025, el secretario general técnico de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, firma el 20 de noviembre de 2024, la memoria justificativa y la propuesta de la resolución anticipada del contrato de servicios de vigilancia y seguridad en el Castillo de Manzanares el Real, por la causa prevista en el artículo 313.1 b) 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/17), esto es, el desistimiento por la Administración, una vez iniciada la prestación del servicio, cuyo plazo de ejecución inicial comprendía el período entre el 5 de julio de 2024 y el 4 de marzo de 2025.

La memoria incide en que, en la fecha apuntada, finalizará la actividad que la Comunidad de Madrid desarrolla en el castillo, y en consecuencia, también deberán finalizar los servicios de vigilancia en el Castillo de Manzanares el Real, que viene realizando la adjudicataria.

Añade que ésta tiene derecho a percibir, una indemnización “*del 6% del precio de adjudicación del contrato de los servicios dejados de prestar en concepto de beneficio industrial, IVA excluido*” (art. 313.3. párrafo 2º de la LCSP/17). Por ello, dado que el contrato tenía prevista su finalización el 4 de marzo de 2025, el importe indemnizable se corresponde con el 6 % de la base imponible de la facturación prevista en el periodo comprendido entre el 5 de enero de 2025 y el 4 de marzo de 2025 (dos meses). Dado que la base imponible de una mensualidad importa 31.310,70 €, dos mensualidades suponen 62.621,40 €. El 6% de esta cifra es 3.757,28 €, siendo ésta la cantidad a indemnizar a la empresa HETECSE, S.A.

- El mismo 20 de noviembre de 2024, se concede trámite de audiencia a la contratista, que presenta escrito de alegaciones el 29 de noviembre de 2024, donde manifiesta su disconformidad a la resolución anticipada del contrato dado que es la Comunidad de Madrid la que unilateralmente quiere resolverlo por finalizar el contrato de arrendamiento con la propiedad del castillo. Alega motivos económicos y laborales en relación a sus trabajadores y manifiesta su voluntad de continuar con la prestación de sus servicios, solicitando que se le faciliten los datos de los propietarios del castillo para contactar, y ver si están interesados en continuar con el servicio de vigilancia o no.

El 13 de diciembre de 2024, se emite informe por el Área de Asuntos Generales y Régimen Interior de la consejería actuante, en el que se pone de manifiesto que la resolución anticipada del contrato no es una decisión unilateral de la Comunidad de Madrid, sino que responde a la voluntad de la propiedad del Castillo de Manzanares El Real, de no renovar el contrato de arrendamiento. Y que como se pide por la empresa, se ha facilitado su contacto a la propiedad del castillo para que ambos acuerden, en su caso, lo que a su derecho convenga.

- Por Orden de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de 19 de diciembre de 2024, se acuerda, con base a los artículos 190 y 208 de la LCSP/17: “*la SUSPENSIÓN TOTAL del contrato de VIGILANCIA Y SEGURIDAD EN EL CASTILLO DE MANZANARES EL REAL*”, debido a que, dada la complejidad, su tramitación no estará finalizada el 4 de enero de 2025, fecha en la que la Comunidad de Madrid cesa en el uso del castillo, al finalizar el contrato de arrendamiento con la Casa Ducal del Infantado. Por lo tanto, se acuerda la suspensión del contrato, desde el 5 de enero de 2025, hasta su resolución.

Notificada debidamente la orden a la adjudicataria, se levanta acta de suspensión total del contrato que nos ocupa, firmada por el representante de la contratista el 23 de diciembre de 2024.

- El 10 de enero de 2025, se emite informe por el Servicio Jurídico de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte en el que analizan determinados aspectos de la LCSP/17, se pone de manifiesto que dada la oposición de la empresa contratista, es preceptivo el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora y finaliza informando favorablemente con una consideración esencial (relativa a una necesidad de justificación), la resolución del contrato propuesta.

Por el subdirector general de Gestión Económico-Presupuestaria y Contratación de la consejería actuante, se atiende a la consideración esencial formulada, y por escrito de 11 de febrero de 2025, se informa que el contrato se formalizó el 4 de julio de 2024, y que el plazo por el cual se licitó es de 8 meses, por lo que el 4 de marzo de 2025 finalizaría dicho contrato. Al haberse retrasado su firma e inicio, se hizo el *reajuste de anualidades*, consecuencia obligada del retraso del inicio de ejecución, inicialmente previsto para el 1 de mayo de 2024 (y cuya finalización sería ese 31 de diciembre). E incide en que la resolución del contrato es el instrumento jurídico adecuado

“compensándose al contratista con el reconocimiento de la indemnización prevista”.

- Se emite por la Secretaría General Técnica de la consejería actuante, el proyecto de orden de resolución del contrato que nos ocupa y el proyecto de notificación de aquella (documentos 17 y 18 del expediente). Además, se ha emitido el documento con la propuesta de autorización de disposición del gasto.

El citado proyecto de orden de resolución dispone:

“Primero.- Resolver el contrato titulado VIGILANCIA Y SEGURIDAD EN EL CASTILLO DE MANZANARES EL REAL, DEPENDIENTE DE LA CONSEJERÍA DE CULTURA, TURISMO Y DEPORTE, que fue adjudicado a la empresa HETECSE S.A. al finalizar las actividades que la Comunidad de Madrid viene realizando, como consecuencia de la falta de renovación del contrato de arrendamiento del Castillo de Manzanares El Real con la Casa Ducal del Infantado, propietaria del inmueble.

Segundo.- Reconocer una indemnización a favor de HETECSE S.A., del 6 por ciento del precio de adjudicación del contrato, de los servicios dejados de prestar en concepto de beneficio industrial, IVA excluido. Debido a que no va a prestar servicios, por importe de 62.621,40 € (IVA excluido), correspondiente al periodo comprendido entre el 5 de enero y el 4 de marzo de 2025, de 3.757,28 €.

Tercero.- Acordar la devolución de la garantía definitiva constituida en efectivo por HETECSE S.A., por importe de 12.539,23 euros, en la Tesorería de la Comunidad de Madrid, según acredita con resguardo de depósito número 202455003342R, de fecha 29 de mayo de 2024, por no ser imputable a la misma la causa de resolución del contrato”.

Por el interventor general de la Comunidad de Madrid, se firma el informe favorable, el 26 de febrero de 2025, previo a la remisión del expediente a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

- Por el subdirector general de Gestión Económico-Presupuestaria y Contratación de la consejería actuante, se emite informe el 27 de febrero, indicando que el precepto de la legislación contractual en virtud del cual se propone la resolución del contrato *“es el mencionado en segundo lugar en el primer fundamento de derecho del proyecto de orden, esto es el artículo 313.1. b) de la LCSP (“son causas de resolución de los contratos de servicios, el desistimiento una vez iniciada la prestación del servicio ... acordada por el órgano de contratación”)*, aun cuando, en la parte dispositiva del proyecto de orden de resolución, no se cite el mencionado artículo.

- Sin más trámites, el consejero de Cultura, Turismo y Deporte firmó la solicitud de dictamen a esta Comisión Jurídica Asesora.

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: *“la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada en (...) 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 firmado por órgano legitimado para ello, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 18.3 b) del ROFCJA.

La contratista ha formulado su oposición de forma expresa, y por ello, resulta preceptivo el dictamen de esta Comisión, *ex artículo 191.3 de la LCSP/17.*

El presente dictamen se emite en el plazo legal.

SEGUNDA.- El contrato cuya resolución se pretende se adjudicó el 7 de junio de 2024, por lo que resulta de aplicación la LCSP/17, tanto en el aspecto sustantivo como en el procedimental.

De esta forma, el artículo 212.1 de la LCSP/17 establece que: *“la resolución del contrato se acordará por el órgano de contratación, de oficio o a instancia del contratista, en su caso, siguiendo el procedimiento que en las normas de desarrollo de esta Ley se establezca”.* Ante la falta de desarrollo reglamentario en el aspecto objeto de estudio, debe considerarse, asimismo, lo dispuesto en el artículo 109 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP) referido específicamente al *“procedimiento para la resolución de los contratos”* en lo que no se oponga a la ley.

En materia de procedimiento, la resolución de contratos administrativos exige atenerse al artículo 190 de la LCSP/17: *“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”.*

A su vez, el artículo 191.1 de la 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 del artículo 191 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.

En nuestro caso, se ha dado audiencia al contratista, el cual formuló alegaciones oponiéndose a la resolución contractual planteada por la Administración, si bien no discute la cifra de la indemnización que le correspondería. Del expediente examinado también resulta que la garantía se constituyó en efectivo en Tesorería de la Comunidad de Madrid, por lo que no procede la audiencia a ningún avalista.

Se ha emitido un informe sobre las alegaciones efectuadas, en el que no se introduce ninguna argumentación novedosa.

En adición a ello, vemos que, dada la perentoriedad de los plazos, el contrato ha quedado suspendido en su totalidad, con efectos del 5 de enero de 2025, y se ha firmado, por las dos partes (Administración autonómica y contratista) el acta que así lo constata, el día 23 de diciembre de 2024. Por lo que, es lo cierto que, desde ese 5 de enero de 2025 y hasta la resolución del contrato, ya no se realizan las prestaciones a que cada una de las partes estaba obligada.

Figura en el procedimiento el informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Cultura, Deporte y Turismo. Dicho informe se ha incorporado 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”).

Este informe jurídico, al igual que el posterior de la Intervención General, aun cuando se hayan emitido después del trámite de audiencia, no introducen cuestiones nuevas, por lo que no generan indefensión a la contratista adjudicataria.

Por último, figura un proyecto de orden de resolución del contrato, que recoge los hechos relevantes y se motiva la causa de resolución, así como los efectos de dicha resolución. Urge advertir que en esa propuesta (documento 17 del expediente) figura un error material en su fundamento de derecho segundo, ya que cita el *artículo 213.1 (sic) letra b de la LCSP*, si bien la transcripción literal es la correcta, esto es, la del artículo 313.1 letra b), por lo que se insta a su rectificación cuando se redacte la orden definitiva.

Resta por analizar la cuestión relativa al plazo para resolver el procedimiento, cuyo incumplimiento determina la caducidad conforme a lo establecido en el artículo 212.8 de la LCSP/17.

Tras 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, se 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, por lo que, al presente procedimiento le resulta de aplicación el plazo de ocho meses.

En este caso, el procedimiento de resolución contractual se inició el 20 de noviembre de 2024, por lo que, a la fecha de emisión del presente dictamen, no ha transcurrido el señalado plazo de ocho meses.

TERCERA.- Una vez analizado el procedimiento, debemos estudiar si concurre o no la causa de resolución del contrato propuesta, basada en el artículo 313. de la LCSP/17, que dispone “1. Son causas de resolución de los contratos de servicios, además de las generales, las siguientes:

b) El desistimiento una vez iniciada la prestación del servicio o la suspensión del contrato por plazo superior a ocho meses acordada por el órgano de contratación, salvo que en el pliego se señale otro menor.

3. En los supuestos de resolución contemplados en la letra b) del apartado 1 del presente artículo, el contratista tendrá derecho a percibir, por todos los conceptos, el 6 por ciento del precio de adjudicación del contrato de los servicios dejados de prestar en concepto de beneficio industrial, IVA excluido, entendiéndose por servicios dejados de prestar los que resulten de la diferencia entre los reflejados en el contrato primitivo y sus modificaciones aprobadas, y los que hasta la fecha de notificación del desistimiento o de la suspensión se hubieran prestado”.

En relación con la aplicación de dicha causa de resolución, cabe indicar que -a la vista del expediente tramitado- es del todo punto lógico y no resulta controvertido para la contratista, que al finalizar -el 5 de enero del presente año- el contrato de arrendamiento del Castillo de Manzanares El Real, en virtud del cual la Administración autonómica venía realizando -como arrendataria del castillo- una serie de actividades de diversa índole en aquél, ya no tiene razón de ser, la prestación del servicio de vigilancia y seguridad de dicho castillo, contratada con HETECSE, S.A.

Así, la causa invocada es correcta con arreglo al precepto transcrito de la LCSP/17: el desistimiento, por parte de la Administración, del contrato de servicios de vigilancia y seguridad, con la indemnización ya calculada y referida. Además, como no hay incumplimiento alguno por el contratista, procede la devolución de la garantía depositada.

A tal efecto, es de destacar que, si bien la empresa contratista se opuso formalmente en el trámite de audiencia a la resolución anticipada, no discute la cantidad calculada y ofrecida por la Administración como indemnización; ítem más, estuvo de acuerdo con la orden de suspensión del contrato que firma el 23 de diciembre de 2024 y con la correspondiente acta de suspensión. Por lo que, desde el día 5 de enero de 2025, el contrato de servicios de vigilancia y seguridad cuya resolución nos ocupa, está suspendido.

Respecto al plazo de duración del contrato, no hay duda de que este fue de 8 meses, y como indicada la cláusula 1.18 del PCAP a contar desde *“el 1 de mayo, o desde la fecha de formalización del contrato”*. Consta que el contrato se formalizó el 4 de julio de 2024, y como hemos señalado, se recoge en su cláusula tercera ese plazo 8 meses, indicando expresamente que la ejecución *“se iniciará el 5 de julio de 2024”*. En consecuencia, el plazo de ejecución del contrato finalizaba el 4 de marzo de 2025.

Por ello, tal y como señala el dispositivo segundo de la propuesta de orden, el contratista tiene derecho a la indemnización por el periodo comprendido entre el 5 de enero y el 4 de marzo de 2025.

Para finalizar, y en cuanto a las consecuencias económicas de la resolución del contrato que nos ocupa, resulta claro, en este caso y así lo recoge la memoria justificativa inicial y la propuesta de resolución, que al aplicarse la causa de la letra b), es decir, el desistimiento de la Administración, la indemnización que procede es la del segundo párrafo del apartado 3 del artículo 313 de la LCSP/17, esto es, una indemnización, por todos los conceptos, del 6 por ciento del precio de adjudicación del contrato de los servicios dejados de prestar en concepto de beneficio industrial, IVA excluido: 3.757,28 €.

Estos conceptos y cantidades no se discuten por la contratista.

Además, y en cuanto a la garantía definitiva, de 12.539,23 euros, resulta procedente la devolución de ésta –tal y como señala el dispositivo tercero del proyecto de orden de resolución-, al no resultar ni del procedimiento ni de los informes emitidos, responsabilidades que hayan de ejercitarse sobre la garantía constituida.

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

CONCLUSIÓN

Procede la resolución del contrato citado en el encabezamiento del dictamen, por la causa prevista en el artículo 313.1.b) de la LCSP/17,

con indemnización a la empresa contratista en los términos indicados, y devolución de la garantía constituida.

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 3 de abril de 2025

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 183/25

Excmo. Sr. Consejero de Cultura, Turismo y Deporte

C/ Alcalá, 31 – 28014 Madrid