

Dictamen n.º: **120/26**
Consulta: **Consejera de Sanidad**
Asunto: **Contratación Pública**
Aprobación: **04.03.26**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 4 de marzo de 2026, emitido ante la consulta formulada por la consejera de Sanidad, 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 “*Auditoría de Calidad del Estado del Inventario del Equipamiento Básico de Mobiliario e Instalaciones en los Hospitales del Henares, Infanta Cristina, Infanta Leonor, Infanta Sofía, Del Sureste, Del Tajo Y Puerta De Hierro Majadahonda*”, adjudicado a la empresa GESMAN, INGENIERÍA DE GESTIÓN, S.L.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 10 de febrero de 2026 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen preceptivo procedente de la Consejería de Sanidad.

A dicho expediente se le asignó el número 58/26, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, al letrado vocal, D. Carlos Hernández Claverie, quien formuló y firmó la propuesta de dictamen, que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día 4 de marzo de 2026.

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

1. Con fecha 6 de diciembre de 2023, mediante resolución del SERMAS, se aprobó el expediente de contratación del contrato de servicios de *“Auditoría de Calidad del Estado del Inventario del Equipamiento Básico de Mobiliario e Instalaciones en los Hospitales del Henares, Infanta Cristina, Infanta Leonor, Infanta Sofía, Del Sureste, Del Tajo Y Puerta De Hierro Majadahonda”*, para su licitación por procedimiento abierto y pluralidad de criterios.

De acuerdo con la cláusula 1 del pliego de cláusulas administrativas particulares el objeto del contrato es *“identificar el estado del inventario y realizar una revisión exhaustiva y objetiva del inventario actual en los hospitales, con el fin de verificar la existencia y estado de los bienes que se encuentran en el mismo y que deben estar en todo momento en estado óptimo. La auditoría tiene como finalidad asegurar la fiabilidad y exactitud del inventario, así como garantizar que se está realizando la adecuada gestión y control por parte de las Sociedades Concesionarias desde el inicio del contrato de concesión”*.

2. Realizada la apertura y valoración de las ofertas, con fecha 6 de febrero de 2024 la mesa de contratación acordó elevar la propuesta de adjudicación a favor de la empresa GESMAN, INGENIERÍA DE GESTIÓN, S.L.

3. El 15 de marzo de 2024 la viceconsejera de Sanidad y directora general del SERMAS acuerda adjudicar el contrato a la empresa propuesta por la mesa de contratación, por un importe de 509.012,66

euros y una duración de 14 meses, formalizándose el contrato el 21 de mayo de ese mismo año.

4. Con fecha 5 de mayo de 2025, se emite informe por la Unidad Técnica de Control, en el que se expone que la contratista, no solo no ha cumplido con la ejecución de los trabajos en los plazos parciales comprometidos en el programa de trabajo aprobado el 2 de julio de 2024, sino que, una vez cumplido el plazo total de la FASE III, que concluyó el día 8 de enero de 2025, muchas áreas en la totalidad de los 7 hospitales han quedado sin inventariar.

El informe relaciona la situación de las diferentes áreas pendientes de inventariar en los 7 hospitales a fecha 15 de enero de 2025, y se adjuntan y documentan las comunicaciones y reuniones mantenidas con el contratista.

Con base en lo expuesto, se considera que el contratista ha incumplido los plazos parciales, definidos como esenciales en los pliegos, y constata la imposibilidad del cumplimiento del plazo total del contrato.

Respecto a los medios personales y materiales, recoge el informe del responsable de la Unidad Técnica de Control que el contratista no ha cumplido con la dotación de medios humanos y materiales necesarios para la adecuada ejecución del contrato, incumplimientos que han sido comunicados en reiteradas ocasiones, a través de reuniones de seguimiento, de requerimientos o de correos electrónicos, habiéndose comprobado por la Administración que la contratista, en lugar de las personas adscritas, está dedicando a la ejecución del contrato otras personas distintas y éstas, además, no cumplen con los requisitos mínimos exigibles en términos de titulación y experiencia, por lo que el responsable del contrato considera que el contratista incumple obligaciones esenciales del contrato.

TERCERO.- Por Acuerdo de la viceconsejera de Sanidad y directora general del SERMAS, de fecha 6 de junio de 2025, se ordenó la apertura del procedimiento de resolución del contrato por los incumplimientos de las obligaciones contractuales recogidos en el informe de la Unidad Técnica de Control, siendo notificado el acuerdo a la contratista y al avalista con la misma fecha, concediéndoles un plazo de diez días para la formulación de alegaciones.

No consta la formulación de alegaciones por la avalista. Por su parte la contratista presentó escrito de alegaciones fechado el 16 de junio, completado con un nuevo escrito el posterior día 20.

En sus escritos de alegaciones la empresa contratista formula su oposición a la resolución del contrato. En relación con la falta de adscripción de medios materiales aduce que, lejos de haber incumplido la obligación contractual, ha destinado personal adicional que ha sido de apoyo al personal “*básico*” ofertado. Asimismo, respecto a los medios materiales, niega su incumplimiento, sin perjuicio de que también haya aportado material de oficina fungible como libretas y bolígrafos. Respecto a la falta de visitas a determinadas estancias hospitalarias y a los retrasos, se sostiene que no fue por causas imputables a la empresa.

Con fecha 9 de diciembre de 2025, se solicitó informe al Servicio Jurídico de la Consejería de Sanidad, acordándose la suspensión del plazo para la tramitación del procedimiento, lo que fue debidamente notificado al contratista y su avalista. El citado informe fue emitido el 15 de diciembre posterior, siendo favorable a la resolución del contrato.

Con fecha 24 de diciembre de 2025, se acordó el levantamiento de la suspensión, lo que fue notificado a los interesados el posterior día 26.

El 12 de enero de 2026 se emitió favorable por la Intervención General de la Comunidad de Madrid.

Consta un proyecto de acuerdo de resolución del contrato al amparo de los apartados a) y f) del artículo 211.1 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).

Con fecha 20 de enero de 2026, se acordó y notificó a los interesados la suspensión del plazo para resolver el procedimiento de resolución del contrato hasta la recepción del dictamen de este órgano consultivo.

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 la consejera de Sanidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.3 a) del ROFCJA

El 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.

SEGUNDA.- El contrato cuya resolución se pretende se adjudicó por Acuerdo de la Viceconsejera de Sanidad y directora del SERMAS el 15 de marzo de 2024, con sujeción a lo establecido en la LCSP.

De esta forma, el artículo 212.1 de la LCSP establece que: *“la resolución del contrato se acordará por el órgano de contratación, de oficio o a instancia del contratista, en su caso, siguiendo el procedimiento que en las normas de desarrollo de esta Ley se establezca”*. 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 a lo previsto en el artículo 190 LCSP, a cuyo tenor *“dentro de los límites y con sujeción a los requisitos y efectos señalados en la presente Ley, el órgano de contratación ostenta la prerrogativa de interpretar los contratos administrativos, (...) acordar su resolución y determinar los efectos de ésta”*.

El artículo 191.1 LCSP 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 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.

En nuestro caso, se ha dado audiencia al contratista, el cual formuló alegaciones, oponiéndose a la resolución contractual culpable planteada por la Administración. También figura la audiencia al avalista.

Se ha recabado y emitido informe del Servicio Jurídico, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 109.1 c) del RGLCAP

Finalmente, una vez tramitado el procedimiento, se requiere una propuesta de resolución, que ha de recoger motivadamente la posición de la Administración con el objeto de permitir a este órgano consultivo conocer la postura de la Administración y contrastarla con la oposición del contratista, que motiva la remisión para dictamen. En el presente expediente, consta un proyecto o borrador de acuerdo de resolución del órgano de contratación que motiva la decisión.

Así, cabe considerar que del expediente se deducen suficientemente los hechos relevantes y la fundamentación legal de la causa de resolución que se invoca.

Además, en relación con el procedimiento hemos de hacer particular referencia a su plazo de resolución, pues, en los procedimientos de resolución de contratos iniciados de oficio, el incumplimiento del plazo máximo de duración para resolver determina la caducidad.

En relación a ese plazo de tramitación del procedimiento de resolución del contrato, 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 modifica 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 los expedientes de resolución contractual que se rijan por la legislación sobre contratos públicos tienen un plazo máximo de tramitación de ocho meses, transcurridos los cuales, si se trata de

expedientes iniciados de oficio, se producirá la caducidad del mismo. Así, se amplía para el ámbito de la Comunidad de Madrid el plazo general de tres meses establecido en el artículo 21 de la LPAC, y equiparándolo al plazo previsto para la Administración del Estado en el artículo 212.8 de la LCSP.

El procedimiento que nos ocupa se inició por acuerdo 6 de junio de 2025, y, de conformidad con el artículo 22.1.d) de la LPAC, se ha suspendido el plazo para la tramitación durante el periodo de emisión de informe del Servicio Jurídico y por la solicitud del presente dictamen, por lo que no se ha producido la caducidad del procedimiento.

TERCERA.- La propuesta de resolución estima que procede la resolución contractual por dos causas:

1. Por el incumplimiento de la obligación esencial de la falta de adscripción de medios personales y materiales.

A este respecto, el artículo 211 f) de la LCSP recoge entre las causas de resolución de los contratos: *“El incumplimiento de la obligación principal del contrato.*

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

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

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

Por su parte, el artículo 76.2 de la misma ley reguladora de los contratos públicos, dice: *“Los órganos de contratación podrán exigir a los candidatos o licitadores, haciéndolo constar en los pliegos, que además de acreditar su solvencia o, en su caso, clasificación, se comprometan a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato los medios personales o materiales suficientes para ello. Estos compromisos se integrarán en el contrato, debiendo los pliegos o el documento contractual, atribuirles el carácter de obligaciones esenciales a los efectos previstos en el artículo 211, o establecer penalidades, conforme a lo señalado en el artículo 192.2 para el caso de que se incumplan por el adjudicatario”*.

Por su parte, la cláusula 43 del PCAP recoge como causas de resolución el incumplimiento por parte del contratista de las obligaciones esenciales del contrato indicadas en este pliego.

Así, el apartado 21 de la cláusula 1 establece que el compromiso de dedicar o adscribir a la ejecución del contrato los medios personales y materiales suficientes para ello, *“tienen carácter de obligaciones esenciales, siendo, su incumplimiento, causa de resolución según lo dispuesto en la oferta técnica presentada por el licitador, y el compromiso adquirido en el punto 7 de declaración responsable de adscripción de medios personales”*.

En su oferta, la contratista se comprometió a asignar para la ejecución del contrato un equipo de trabajo compuesto por:

- 1 jefe de proyecto, con titulación de ingeniero superior y experiencia mayor de 3 años.
- 6 consultores técnicos, ingenieros superiores y experiencia de más de dos años.

- 6 técnicos ayudantes, con titulación de Ingeniería y experiencia de un año.

De acuerdo con el informe de la Unidad Técnica de Control, se constató que la contratista estuvo adscribiendo a la ejecución del contrato medios personales distintos a los referenciados en la documentación indicada y diferentes, por tanto, a los informados favorablemente por la Administración; y que dichas personas trabajadoras, más allá de no coincidir con las relacionadas, no cumplían con los requisitos mínimos de titulación y experiencia exigibles. De hecho, fue requerida la adjudicataria para aportar las titulaciones y experiencia de las personas adscritas a la ejecución del contrato, constatándose que, al menos seis de ellas, no tenían los requisitos exigidos y ofertados, siendo su cualificación inferior a la requerida.

En sus alegaciones la contratista indica que el personal carente de la formación y experiencia exigible es personal complementario. Sin embargo, en los partes de trabajo firmados por los distintos hospitales en los que se debía desarrollar el servicio, se comprueba que el personal de la empresa destinado a la ejecución del servicio contratado era de titulación académica inferior y carente de la experiencia exigible.

Por tanto, ninguna duda ofrece la existencia de un incumplimiento de una obligación esencial prevista como tal en el contrato y, por tanto, la facultad de la Administración para su resolución.

2. Por incumplimiento de los plazos parciales fijados para la ejecución del contrato.

A este respecto, cabe partir del artículo 193 de la LCSP, en el que se determina que el contratista está obligado a cumplir el contrato dentro del plazo total fijado para la realización del mismo, así como de los plazos parciales señalados para su ejecución sucesiva, sin que la constitución

en mora del contratista no precise de intimación previa por parte de la Administración.

La mora del contratista conlleva las penalidades que se hayan previsto o incluso la resolución contractual por incumplimiento por parte del contratista de los plazos parciales, cuando se hubiese previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares o cuando la demora en el cumplimiento de aquellos haga presumir razonablemente la imposibilidad de cumplir el plazo total.

En el contrato que nos ocupa, la cláusula 25 del PCAP se establece: *“Cuando el contratista, por causas imputables al mismo, hubiese incurrido en demora respecto al cumplimiento del plazo total o de los plazos parciales, si éstos se hubiesen previsto, para lo que se estará al apartado 18 de la cláusula 1, la Administración podrá optar, indistintamente, por la resolución del contrato o por la imposición de penalidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 192 de la LCSP.*

Asimismo, la Administración tendrá las mismas prerrogativas cuando la demora en el cumplimiento de los plazos parciales haga presumir razonablemente la imposibilidad del cumplimiento del plazo total.

La Administración, en caso de incumplimiento de la ejecución parcial de las prestaciones definidas en el contrato por parte del contratista, podrá optar por la resolución del contrato o por las penalidades que se determinan en el apartado 21 de la cláusula 1”.

En relación con los plazos, planificaciones y cronogramas de ejecución del contrato, la cláusula 21 “Programa de trabajo” y 23 “Plazos de ejecución” del pliego de cláusulas administrativas particulares establecen los plazos parciales y totales que debía cumplir la contratista.

Por su parte, el pliego de prescripciones técnicas establecía un plazo máximo de 6 meses para la ejecución de la Fase III del contrato, que empieza a contar desde el día 8 de julio de 2024, de acuerdo con lo establecido en el Programa de Trabajo, así como unos plazos parciales establecidos en el programa de trabajo aprobado en fecha 2 de julio de 2024.

En dicho “*programa de trabajo*” se establecían los siguientes plazos parciales:

Hospital Universitario del Sureste (08/07/2024 – 30/08/2024)

Hospital Universitario del Henares (15/07/2024 – 06/09/2024)

Hospital Universitario Infanta Sofía (19/08/2024 – 11/10/2024)

Hospital Universitario Infanta Cristina (02/09/2024 – 21/10/2024)

Hospital Universitario del Tajo (16/09/2024 – 31/10/2024)

Hospital Universitario Infanta Leonor (01/10/2024 – 30/11/2024)

Hospital Universitario Puerta de Hierro (01/10/2024 – 31/12/2024)

Sin embargo, como se recoge en el informe sobre las demoras e incumplimientos de plazos en la ejecución del contrato, realizado por la Unidad Técnica de Control, se produjeron incumplimientos de plazos parciales en la ejecución de la Fase III en los hospitales del Henares, Infanta Cristina, Infanta Leonor, Infanta Sofía, Del Sureste, Del Tajo y Puerta De Hierro Majadahonda, según se detalla en dicho informe siendo numerosas las dependencias y departamentos sin inventariar.

Así, se precisa en el informe que da inicio al procedimiento de resolución que los plazos previstos para las fases III (visitas) y IV (redacción de informes y presentación de resultados) ya habían

transcurrido, sin que se hubiesen cumplido con los objetivos. En concreto, en la Fase III – Visitas, la contratista solamente había visitado un 40% de las zonas a inventariar, por lo que los informes solamente podían contener el inventario de un 40% de las zonas, faltando el inventario del 60% restante y de ello ha resultado en la imposibilidad del cumplimiento del plazo final de ejecución contrato.

En sus alegaciones, la contratista viene a reconocer la demora en el cumplimiento de sus obligaciones y la falta de cumplimiento de la totalidad de las prestaciones en plazo, pero lo atribuye a causas ajenas a su voluntad, a lo que anuda una prórroga concedida por el órgano de contratación; lo cierto es que no se justifican ni esas causas ni consta la existencia de ninguna modificación del programa de trabajo que justifiquen las demoras en el cumplimiento del contrato.

Por tanto, nos encontramos ante dos incumplimientos contractuales previstos legalmente y en los pliegos como causas de resolución del contrato, lo que hace procedente la propuesta de acuerdo de resolución.

CUARTA.- En cuanto a los efectos de la resolución es de aplicación el artículo 213 LCSP, donde se establece que 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.

Así, constando la notificación al avalista del procedimiento de resolución y estando ante una resolución por incumplimiento culposos, procede al acuerdo de incautación de la garantía constituida para garantizar la ejecución del contrato.

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

CONCLUSIÓN

Resulta procedente la resolución del contrato de servicios de *“Auditoría de Calidad del Estado del Inventario del Equipamiento Básico de Mobiliario e Instalaciones en los Hospitales del Henares, Infanta Cristina, Infanta Leonor, Infanta Sofía, Del Sureste, Del Tajo Y Puerta De Hierro Majadahonda”*.

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 4 de marzo de 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 120/26

Excma. Sra. Consejera de Sanidad

C/ Aduana, 29 - 28013 Madrid