

Dictamen n.º: **42/26**
Consulta: **Alcalde de Madrid**
Asunto: **Contratación Pública**
Aprobación: **28.01.26**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión 28 de enero de 2026, 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, en relación con el expediente de resolución del contrato de servicios denominado “*actividades culturales, deportivas, socioeducativas y artísticas extraescolares del alumnado de centros educativos de Educación Infantil y Primaria del distrito de Salamanca*”, suscrito con la mercantil “SARARTE, S.L.” (en adelante, “*la contratista*”).

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 5 de enero de 2026, tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen preceptivo procedente del Ayuntamiento de Madrid.

A dicho expediente se le asignó el número 2/26, 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. Javier Espinal Manzanares, 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 señalado en el encabezamiento.

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

Conforme se desprende del expediente administrativo remitido, los pliegos de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y de prescripciones técnicas (PPT) del contrato de servicios denominado *“actividades culturales, deportivas, socioeducativas y artísticas extraescolares del alumnado de centros educativos de Educación Infantil y Primaria del distrito de Salamanca”*, fueron aprobados por Decreto de la Concejala Presidenta del distrito de Salamanca de fecha 29 de febrero de 2024, para su adjudicación por procedimiento abierto

Con fecha 29 de mayo de 2024, por la concejala presidente del distrito de Salamanca, actuando por delegación de la Junta de Gobierno, se acuerda adjudicar, por procedimiento abierto, el contrato de servicios de referencia a la mercantil contratista, por un precio de 59.650,69 euros, IVA incluido.

Con fecha 26 de junio de 2024, se firma por la concejala presidente del distrito de Salamanca y por el representante legal de la mercantil contratista, el correspondiente contrato de servicios. Conforme a su cláusula primera, la contratista se comprometía a ejecutar el contrato con estricta sujeción a lo establecido en el PCAP y en el PPT. En cuanto a su duración, la cláusula tercera dispone que *“el plazo total de ejecución será desde el día siguiente a la firma de la formalización del contrato hasta el 30 de junio de 2026”*. Se recoge en su cláusula cuarta que *“para responder del cumplimiento de este contrato el adjudicatario ha constituido garantía definitiva por importe de 3.270,68 euros, en la Tesorería Municipal según*

acredita con Carta de Pago número 2024005300, de fecha 10 de mayo de 2024”, señalando, por lo que aquí interesa, la cláusula octava que son causas de resolución “las recogidas en los artículos 211 y 313 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, así como las previstas en el pliego de cláusulas administrativas particulares”, previsión que nos lleva a considerar la cláusula 49 del PACP que contiene igual remisión a dichos preceptos legales, contemplando igualmente las causas identificadas en el apartado 29 de su Anexo I, el cual señala en su párrafo primero que “se le atribuye el carácter de obligación contractual esencial el cumplimiento de las condiciones especiales de ejecución señaladas en el punto 7 del Pliego de Prescripciones Técnicas, por lo que su incumplimiento dará lugar a la resolución del contrato, de conformidad con los artículos 209 y 211 de la LCSP. Asimismo, serán causas de resolución las consignadas en el art. 313 de la LCSP”.

El 11 de julio de 2024, se firma por los contratantes una adenda al contrato, por la que se dispone que *“el plazo total será desde el 1 de julio de 2024, hasta el 30 de junio de 2026, los meses de julio agosto y septiembre no supondrá coste alguno para la Administración”.*

Por Decreto de 6 de noviembre de 2024, de la concejal presidente del distrito de Salamanca, actuando por delegación de la Junta de Gobierno, se acuerda el inicio del procedimiento de imposición de una penalidad muy grave por cumplimiento defectuoso en la ejecución del contrato, imputable al contratista.

Por escrito de 3 de diciembre de 2024, del administrador único de la mercantil contratista, se formulan alegaciones en las que se interesa el archivo del expediente de penalidad, señalando al respecto del incumplimiento imputado que *“que en ninguna de las causas tasadas en el apartado 28 del Anexo I se prevé como causa de imputación de una penalidad definida como MUY GRAVE, la incorporación a la prestación del*

contrato de personal que no cumple (a entender de la administración) con la totalidad de las exigencias técnicas.

(....)

Ya se ha subsanado la mayor parte de disconformidades respecto a los perfiles propuestos y en el plazo de 15 días se completará a la totalidad del equipo”.

Con fecha 13 de febrero de 2025, se emite por el Departamento de Educación del distrito de Salamanca un informe de contestación a las alegaciones realizadas por la contratista sobre la improcedencia de la penalidad a imponer. Señala el mismo que *“tal y como se detalla en el informe técnico del Departamento de Educación, se ha comprobado que el personal adscrito al servicio no cumple con los requisitos establecidos en la cláusula 5.2 del Pliego de Prescripciones Técnicas, afectando a la prestación del servicio, ya que, se han recibido constantes quejas y reclamaciones por parte de los centros escolares y de las familias.*

Reiteradamente se ha requerido a la empresa para que subsane estas deficiencias, no realizando las actuaciones correspondientes para la subsanación y cumplimiento de los requisitos establecidos en los pliegos, y a los que se comprometió la empresa”.

Por Decreto de 18 de febrero de 2025, de la concejala presidente del distrito de Salamanca, se acuerda imponer a la contratista *«una penalidad correspondiente a un incumplimiento muy grave cuya imposición por cumplimiento defectuoso en la ejecución del contrato asciende a la cantidad de 5.422,79 euros, que supone el 10% del precio de contrato sin IVA, justificándose por el siguiente motivo:*

“Incumplir las directrices que se reserva la Administración en el cumplimiento del servicio, o, impedir que esta pueda desempeñar las funciones de fiscalización y control que le son propias”». Consta notificado a

través de la Plataforma de Contratación del Sector Público, el 21 de febrero de 2025.

TERCERO.- Llegamos así al expediente de resolución contractual que nos ocupa.

Fechado el 27 de junio de 2025, figura un informe del Departamento de Educación del distrito de Salamanca, en el que se interesa del Departamento de Contratación el inicio de las actuaciones pertinentes para la resolución del contrato de servicios de referencia. Dicho informe identifica las deficiencias detectadas en la ejecución del citado contrato.

Como primera deficiencia señala «A. Incumplimiento del apartado 5.2 del PPT- Medios Personales:

La empresa o entidad adjudicataria proporcionará una relación de profesionales contratados, y resto de personal, disponible para la ejecución del contrato, así como la documentación relativa a la cualificación profesional exigida que se presentará con carácter posterior a su contratación. Asimismo, deberá asignar a un/a sustituto/a de los profesionales contratados para el desarrollo de este servicio para supuestos de ausencia o enfermedad.

Del mismo modo, la empresa en su oferta (Anexo II), se comprometió a realizar la siguiente Mejora social (hasta 20 puntos):

“Se atribuirán 20 puntos a las propuestas que se comprometan, durante todo el periodo de ejecución del contrato, a mantener la plantilla mínima descrita en el pliego de prescripciones técnicas, como consecuencia de la subrogación de las personas trabajadoras en cualquiera de sus modalidades, sin que proceda suspensión o extinción de los contratos de trabajo de la plantilla salvo las suspensiones o extinciones consecuencia de

la voluntad de la persona trabajadora o las que sean consecuencia de despidos disciplinarios.

Se acreditará mediante la presentación de una Declaración Responsable y la entidad adjudicataria deberá presentar la titulación, curriculum y contrato en vigor de las personas designadas para cada perfil, conforme a lo establecido en el PPT con anterioridad al inicio de las actividades”.

No obstante, tal y como se ha señalado en el informe técnico, se ha constatado la existencia de personal asignado a la ejecución del contrato, que no cumple “la titulación, curriculum y contrato en vigor de las personas designadas para cada perfil, conforme a lo establecido en el PPT con anterioridad al inicio de las actividades”

La empresa en su oferta (Anexo II), se comprometió a realizar dicha mejora, recordemos, “(...) durante todo el periodo de ejecución del contrato, a mantener la plantilla mínima descrita en el pliego de prescripciones técnicas como consecuencia de la subrogación de las personas trabajadoras en cualquiera de sus modalidades (...)”.

De forma reiterada y también sin previo aviso, ha faltado el personal obligando al personal de los colegios a dar respuesta (la Dirección del centro en concreto), por no dejar al alumnado solo, ya que las familias cuentan con este servicio para poder conciliar vida laboral y familiar, quedando evidenciado que no disponen de personal sustituto para supuestos de ausencia o enfermedad, como se exige en los Pliegos.

Se muestran varias comunicaciones recibidas en el Departamento de Educación de las deficiencias cometidas por la empresa:

- En el CEIP Amador de los Ríos:

•14/01/2024:

Queremos informaros de que, en la actividad de predeporte están apuntados 23 niños/as y deben asistir 2 monitores/as, tal y como estaba contemplado. Desde la vuelta de vacaciones sólo está asistiendo un monitor (a partir del día 9 de enero), con lo que no se está cumpliendo la ratio.

•04/02/2025:

Como os hemos comentado en correos anteriores y en la pasada reunión, el servicio de la actividad de predeporte es muy deficitario. El segundo trimestre comenzó con un día completo sin monitores y varias jornadas (al menos una semana) sin uno de los monitores, cuando la ratio de alumnado así lo requería.

- En el Colegio Trilema SAFA

•07/02/2025

Me parece una falta de responsabilidad lo que ha ocurrido hoy en el colegio mandando a una persona para hacerse cargo de dos grupos (Yoga y diseño gráfico) y no avisarnos a nosotros para tener un margen de actuación.

Hemos tenido que contratar a una persona una hora más porque por supuesto no vamos a consentir que a ningún niño le pase nada ni vamos a permitir que una persona esté con 20 niños de edades tan diversas.

- En el CEIP Reina Victoria

El jueves 23 de enero, no vino la monitora de deberes. No avisaron. La última semana de enero, ha llegado tarde la monitora de apoyo a los deberes. (me dicen unos 15-20 minutos)».

Como segunda deficiencia dispone “B.1. Incumplimiento del apartado 3 del PPT.- CONDICIONES TÉCNICAS. 3.1 Destinatarios.

El servicio irá dirigido al alumnado de los cuatro centros educativos de educación Infantil y Primaria del distrito de Salamanca cuyos padres, madres y/o tutores/as legales lo necesiten para poder compatibilizar sus horarios laborales con los horarios escolares.

En el presente contrato se establece una ratio de 1 profesional para un máximo de 15 niños y/o niñas. En ningún caso podrá sobrepasarse esa ratio”.

Continúa señalando “B.2. Incumplimiento del apartado 8 del PPT. Obligaciones del contratista:

Entre las obligaciones del contratista, se encuentra la siguiente:

La empresa adjudicataria deberá asumir la obligación de vigilancia de los participantes en las actividades desde la llegada de estos a los talleres hasta su recogida por los padres, madres y/o tutores/as.

A continuación, se muestran varias comunicaciones recibidas en el Departamento de Educación de las siguientes infracciones cometidas por la empresa:

- En el CEIP Guindalera

•03/02/2025

El desarrollo de la actividad no sigue la Programación que se solicitó a principio de curso de taller medioambiental y Teatro.

La monitora no avisa con tiempo cuando va a faltar, la sustituye una persona que llega tarde y no sabe lo que hay que hacer ni siquiera tiene la lista de alumnos que forma cada una de las actividades, ni la lista de contactos de familias.

Un día, la persona sustituta llegó 40 minutos tarde

•10/02/ 2025

Os comunicamos que hoy 10 de febrero, la monitora de la actividad extraescolar de taller medioambiental, ha llamado a la coordinadora del AMPA, para informa a las 16.00 horas que no podía asistir. Nos hemos intentado poner en contacto con la supervisora de la zona, sin respuesta. Y nos hemos tenido que hacer cargo del alumnado durante toda la sesión.

- En el CEIP Amador de los Ríos

•04/02/2025

Como os hemos comentado en correos anteriores y en la pasada reunión, el servicio de la actividad de predeporte es muy deficitario. El segundo trimestre comenzó con un día completo sin monitores y varias jornadas (al menos una semana) sin uno de los monitores, cuando la ratio de alumnado así lo requería.

La gestión no es buena y la organización de la misma tampoco, y así lo han manifestado algunas familias, produciéndose bajas constantes. Hasta la semana pasada no han tenido materiales para hacer la actividad ni recursos que hayan utilizado, excepto los que están en el patio del centro. Además, el seguimiento y funcionamiento de la actividad es inexistente.

Por último, indicar que la coordinadora con la que tenemos contacto, no está físicamente en Madrid, por lo que no se puede gestionar los incidentes del día a día y que ante los ocurridos no han dado ninguna solución, teniendo que asumir responsabilidades fuera de nuestro horario laboral, si ninguna compensación ni disculpa de manera oficial.

- En el Colegio Trilema SAFA

•09/02/2025

Las monitoras llegan con frecuencia tarde, especialmente la de yoga, por lo que se tiene que quedar alguien del centro fuera de su horario con los alumnos para que no se queden solos en el patio. Esto da lugar a que los padres que entran a buscar a los alumnos que terminan el comedor se mezclen con estos niños, por lo que es fácil que despisten o salgan del colegio.

La profesora de diseño gráfico los deja solos en el patio, con las puertas del colegio abiertas, mientras guarda las tablets; en ese momento si oye sonar el timbre del colegio abre la puerta del pabellón con el portero automático, por lo que no podemos tener ningún control de quien entra en el pabellón principal.

La profesora de yoga es la que más se retrasa, suele llegar a las 16:10h, por lo que la actividad no dura el tiempo establecido; al salir del gimnasio, o manda a los niños solos, o se sube ella dejando alumnos abajo (estamos hablando de alumnos de educación Infantil)

En lo que va de año, no nos han mandado el registro de asistencia de los alumnos, por lo que no podemos regular si alguno debe salir del grupo, y entrar otro ya que hay lista de espera”.

Como tercera deficiencia, refiere el informe reseñado que “C. Quejas recibidas por trato inadecuado de los monitores

Padres del CEIP Guindalera:

Somos los padres de que asiste a las extraescolares que ofrece la Junta de Distrito. Escribíamos porque queremos ponerles en aviso que el monitor de teatro y medioambiente no tiene un trato adecuado con los niños, son bastantes padres los que compartimos esta opinión sobre este monitor y los niños no están contentos con él.

Queríamos trasladarle la queja para que puedan realizar las acciones que estén en sus manos para dar el aviso a la Junta y así realizar las medidas que se estimen oportunas en estos casos.

•17/12/2024

Si fuera posible nos gustaría saber si después de las quejas de los padres va a seguir impartiendo estas extraescolares a partir de enero para barajar cambiarle a otra actividad. Mi hijo me ha llegado a decir que no quiere ir al cole por no ir a teatro y medioambiente. Otros padres comentan que sus hijos no reciben trato adecuado y todos coinciden en que grita y se expresa con muy malas formas. No queremos ese ejemplo de trato en nuestros hijos.

- AMPA CEIP Guindalera:

Les escribo para manifestar el descontento que me han trasladado algunas familias usuarias de las actividades de Teatro, Taller medioambiental y Ludoteca.

Me dicen que sus hijos van a esas actividades sin ganas porque no están cómodos con el monitor.

Dicen que grita a los niños y no les trata correctamente. Yo misma he presenciado alguna de esas situaciones.

Solicitamos que se cambie la persona encargada.

- Dirección del CEIP Guindalera:

Te envío uno de los correos de quejas del monitor de teatro, ludoteca y taller medioambiental, en todas las actividades hay descontento y bajas.

Ruego sea cambiado por una persona capacitada para impartir dichas actividades extraescolares.

- CEIP Reina Victoria:

•23/01/2025

Por otro lado, me comentan que el monitor de cuentacuentos se encierra con los alumnos durante su sesión en el comedor de profesores, colocando una mesa en la puerta e impidiendo tanto la salida como la entrada a la sala.

- CEIP Amador de los Ríos

•15/01/2025

Consideramos que la falta de profesionalidad y responsabilidad es absoluta, así como una negligencia en el cuidado de los menores. El alumnado que asiste a la actividad tiene 3, 4 y 5 años y sus familias confían en el centro escolar y en que todo está correcto y no es así.

Os queremos transmitir nuestra preocupación, dado que se debe dar una solución urgente para que la actividad se pueda realizar correctamente, dado que, con estas condiciones, no vamos a permitir que se siga realizando en nuestra escuela. Las repercusiones y consecuencias ante algún accidente, conllevará problemas muy serios y responsabilidades que se deberán asumir por parte de la Junta.

Os pedimos que se dé una respuesta contundente y eficaz lo antes posible”.

Sobre la base de lo expuesto, se entiende concurrente la causa de resolución tipificada en el artículo 211.1.f) de la LCSP/17, referida al incumplimiento por parte del contratista de la obligación principal del contrato. Causa que se entiende presente por cuanto como se indica “tal y

como se ha venido detallando en los anteriores informes técnicos, como en el presente, el objeto del contrato se ha incumplido en varias ocasiones, ya que, ha faltado el personal para la prestación del servicio, tal y como viene establecido en los pliegos.

Del mismo modo, se ha adscrito personal al contrato, que no cumplía con los requisitos establecidos en el PPT, así como la ejecución del contrato de forma defectuosa incumpliendo las exigencias de los Pliegos”.

Por Decreto de 16 de julio de 2025, de la concejala presidente del distrito de Salamanca, actuando por delegación de la Junta de Gobierno, se acuerda el inicio del procedimiento de resolución del presente contrato de servicios, con previsión de imposición de una indemnización de 13.828,71 euros, por daños y perjuicios causados a la Administración, y de incautación de la garantía definitiva depositada.

Por Decreto de 30 de septiembre de 2025, de igual autoridad, se acuerda anular y dejar sin efecto todos los trámites realizados desde el acuerdo de inicio referido y retrotraer las actuaciones llevadas a cabo, hasta el trámite inmediatamente anterior al Decreto de inicio, declarando válida toda la tramitación llevada a cabo hasta ese momento. Dicha medida responde al hecho de que, en la notificación a la contratista del decreto de inicio, se había incurrido en un error en la identificación de la indemnización por daños y perjuicios. De igual modo, se dispone nuevamente el inicio del expediente de resolución, con base en la causa reseñada del artículo 211.1.f) de la LCSP/17, con igual previsión de indemnización de los daños y perjuicios causados a la entidad local e incautación de garantía.

Notificado dicho Decreto a la contratista, con ocasión del trámite de audiencia, se formulan alegaciones por su administrador único, fechadas el 13 de octubre de 2025. En ellas, se entiende no concurre la causa de resolución invocada, señalando al respecto que “*resulta evidente, en el*

presente caso que, la causa de resolución, ha sido totalmente subsanada, siendo prueba manifiesta la comunicación de la nueva plantilla del equipo que prestará el servicio. Dicha plantilla fue comunicada en el mes de septiembre, previa a esta comunicación de resolución, por lo que el motivo que da lugar a la resolución ya no existe y, por ello, ha de decaer esta”, al tiempo que formula una serie de consideraciones sobre la indemnización de daños y perjuicios pretendida por la Administración municipal. En base a dichas alegaciones, se interesa por la contratista el archivo del expediente, si bien atendiendo a la mala fe que imputa a dicha Administración muestra su disposición a la resolución del contrato por mutuo acuerdo.

Con fecha 19 de noviembre de 2025, se emite por el Departamento de Educación del distrito de Salamanca un informe sobre las alegaciones realizadas por la contratista en el trámite de audiencia. Señala el mismo que *“la obligación principal del contrato, conforme al artículo 211.1.f) LCSP, es la prestación del servicio con los medios personales comprometidos. El informe técnico de 27 de junio de 2025 evidenció la falta de dichos medios, y aunque el contratista afirma haber subsanado la situación en las alegaciones presentadas en el trámite de audiencia de fecha 13 de octubre de 2025, no consta acreditación suficiente ni valoración técnica favorable que permita considerar subsanado el incumplimiento en tiempo y forma, tal y como, se recoge en el informe técnico sobre los medios personales del Departamento de Educación con fecha 15 de octubre de 2025, así como en el acuerdo sobre la orden de ejecución de fecha 16 de octubre de 2025, respecto al incumpliendo de lo establecido en la cláusula 5.2 Medios Personales del Pliego de Prescripciones Técnicas”.*

Fechada el 24 de noviembre de 2025, figura una propuesta dirigida a la concejala presidente del distrito de Salamanca, para que, en el uso de sus atribuciones delegadas por la Junta de Gobierno, desestime las alegaciones de la contratista, resuelva el contrato de referencia por causa

del artículo 211.1.f) de la LCSP/17 e incaute la garantía constituida por la contratista.

Por la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento de Madrid se emite el 11 de diciembre de 2025 el oportuno informe favorable a la propuesta de resolución indicada.

Paralelamente a la tramitación del expediente de resolución expuesta, hemos de tener en cuenta que, por escrito de 3 de octubre de 2025, del Departamento de Contratación del distrito de Salamanca, se requiere a la contratista para que *“en el plazo de 3 días hábiles, manifieste que puede garantizar los medios personales exigidos en el contrato firmado por ambas partes. En caso negativo, esta Administración procederá a efectuar todas las medidas que le sean posibles para garantizar la realización del objeto del contrato, debiendo en cualquiera caso el contratista seguir con la ejecución del mismo hasta que puedan efectuar las medidas adoptadas por esta Administración”*.

Por escrito de 13 de octubre de 2025, la contratista contesta al requerimiento formulado, señalando que *“puede garantizar los medios exigidos en el contrato firmado por ambas partes”*.

Fechado el 15 de octubre de 2025, figura informe del Departamento de Educación, sobre la idoneidad de los medios personales aportados por la empresa contratista para la ejecución del contrato. A la luz de las exigencias del PPT se recogen las deficiencias advertidas en relación a las personas designadas como medios materiales por la contratista.

Así las cosas, por Resolución de 16 de octubre de 2025, se dispone que *“este órgano de contratación, y con el fin de poder garantizar debidamente el objeto del presente contrato, efectuará el mismo a través de contratación con un tercero, que pueda responder a las necesidades que no*

se están cubriendo, a día de hoy, con la empresa adjudicataria, a falta de medios propios de esta Administración”.

Por escrito de 6 de noviembre de 2025, la contratista se opone a dicha previsión, solicitando de la Administración que se acepte el equipo personal propuesto por la misma.

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 (*“3. Cuando por Ley resulte preceptiva la emisión de dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, este será recabado:(...) c) Las solicitudes de dictamen de las Entidades Locales se efectuarán por los Alcaldes-Presidentes de las mismas, y se cursarán a través del Consejero competente en relaciones con la Administración Local.”*).

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

SEGUNDA.- Del expediente tramitado, resulta indubitada la aplicación al contrato de servicios de referencia de la regulación contenida en la LCSP/17.

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”*.

En materia de procedimiento, la resolución de contratos administrativos exige atenerse a lo previsto en el artículo 190 de la LCSP/17, 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 de la LCSP/17 requiere que en el correspondiente expediente se dé audiencia al contratista. Asimismo, el artículo 109.1.b) del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP), exige la audiencia al avalista o asegurador *“si se propone la incautación de la garantía”*.

Conforme a ello, en el presente expediente consta evacuado el trámite de audiencia a la contratista, en los términos que han quedado expuestos. De igual modo, se desprende del contrato que fue el propio contratista quién constituyó mediante Carta de Pago de 10 de mayo de 2024, la garantía definitiva por importe de 3.270,68 euros, por lo que no sería precisa una audiencia distinta de la concedida.

Es de observar que con posterioridad al trámite de audiencia a la contratista, obra informe emitido por el Departamento de Educación del Distrito de Salamanca, referido a las alegaciones de la adjudicataria, proceder este censurado por doctrina reiterada de esta Comisión Jurídica Asesora (así el dictamen 294/19, de 11 de julio y dictamen 155/18, de 5 de abril, entre otros) que entiende que la audiencia a los interesados debe practicarse inmediatamente antes de dictar la propuesta de resolución sin que puedan incorporarse con posterioridad informes que introduzcan hechos nuevos o argumenten cuestiones nuevas para la resolución que generen indefensión. No obstante, lo cual, el proceder descrito no ha generado indefensión a la mercantil interesada, puesto que la lectura del informe de referencia pone de manifiesto que no añade cuestión fáctica o jurídica nueva, ajena a la relación contractual de referencia.

Por otro lado, el apartado tercero de este artículo 191 dispone que es 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. En el caso del Ayuntamiento de Madrid, el informe del servicio jurídico a que se refiere el artículo 191.2 de la LCSP/17, es el de su Asesoría Jurídica, conforme a la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid.

Figura en el procedimiento, el informe de 11 de diciembre de 2025 de la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento de Madrid, en sentido favorable a la resolución propuesta por la Administración, que se ha incorporado al

expediente tras el trámite de audiencia, lo que respeta la previsión del artículo 82.1 de la LPAC.

Por el contrario, no consta que se haya emitido informe por la Intervención municipal, siendo de recordar por tanto lo que señalábamos en nuestro dictamen 345/23, de 29 de junio, conforme al cual *«al respecto de dicha omisión habría de estarse a lo que señalábamos en nuestro dictamen 758/22, de 15 de diciembre, al indicar que «en este mismo sentido, en relación con la omisión del informe de la Intervención municipal en un expediente de resolución contractual el dictamen 341/15, de 8 de julio, del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, recogido en nuestro dictamen 312/21, de 29 de junio. En este último dictamen señalamos que “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, como también hicimos en el dictamen 312/21, la necesidad de que el informe de la Intervención municipal –que en este caso es el que falta en el expediente de interpretación contractual- se incorpore al procedimiento y se otorgue nueva audiencia a la empresa interesada, en la circunstancia poco probable de que recogiera nuevos elementos cuyo desconocimiento pudiera causarle indefensión».*

De acuerdo con la normativa expuesta resulta que la competencia para resolver los contratos corresponde al órgano de contratación. En este caso, el órgano competente es la Junta de Gobierno Local, actuando por delegación la concejala presidente del distrito de Salamanca en virtud del Acuerdo de 29 de junio de 2023, de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid.

Por otra parte, consta en el procedimiento una propuesta para la resolución que recoge motivadamente la posición de la Administración

exponiendo con claridad los hechos y fundamentos que justifican la propuesta de resolución del contrato.

Además, en relación con el procedimiento, hemos de hacer particular referencia al plazo de resolución de este, pues, en los procedimientos de resolución de contratos iniciados de oficio, el incumplimiento del plazo máximo de duración para resolver determina la caducidad conforme a lo establecido en el artículo 212.8 de la LCSP/17.

Sobre la determinación de cuál sea el plazo de aplicación en el ámbito autonómico madrileño, el criterio inicialmente mantenido por esta Comisión, que aplicaba el artículo 212.8 LCSP/17 según el cual *“los expedientes de resolución contractual deberán ser instruidos y resueltos en el plazo máximo de ocho meses”*, 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.

Como señalamos en el dictamen 366/23, de 6 de julio, referido también a una entidad local, debe tenerse en cuenta en esta la materia, la modificación realizada por 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 en 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 que 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 caducarán y si lo hubieren sido a instancia de parte, se entenderán desestimados.

En cualquier caso, el rigor temporal que supone la necesidad de tramitar estos procedimientos en el plazo de ocho meses, puede verse atemperado por la suspensión del procedimiento para la solicitud de informes preceptivos y determinantes del contenido de la resolución, tal y como establece el artículo 22.1 d) de la LPAC, que en dicho sentido sigue la pauta ya establecida en el artículo 42.5.c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, al señalar que el plazo máximo legal para resolver y notificar un procedimiento podrá suspenderse, entre otras circunstancias, en la siguiente: *“...Cuando se soliciten informes preceptivos a un órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses. En caso de no recibirse el informe en el plazo indicado, proseguirá el procedimiento”*.

Como se ha indicado anteriormente, en el presente caso, iniciado el procedimiento el día 30 de septiembre de 2025, resulta claro que, a la fecha de emisión del presente dictamen, el procedimiento no ha caducado.

TERCERA.- Una vez analizado el procedimiento, debemos estudiar si concurre o no causa de resolución del contrato.

Ya hemos señalado que la resolución pretendida se funda en el epígrafe f) artículo 211.1 de la LCSP/17 que contempla como causa de resolución la referida a *“el incumplimiento de la obligación principal del contrato”*.

La causa que nos ocupa, el incumplimiento de la obligación principal contractual, en principio, cabe identificarla con la prestación que constituya su objeto. Con esta previsión, que carece de antecedentes en normas anteriores, la LCSP/17 resuelve, como manifestó el Consejo de Estado en su Dictamen 1116/2015, de 10 de marzo de 2016, al anteproyecto de ley, *“la dificultad interpretativa”* que planteaba la legislación anterior en los casos en los que los pliegos declaraban *“esenciales varias de las obligaciones accesorias imputables al contratista”*, pero omitían, sin embargo, esa *“calificación en lo que atañe al objeto mismo del contrato (la realización de la obra, la entrega del suministro o la prestación del servicio) por su obviedad”*.

Conforme al apartado primero del anexo I del PCAP, el objeto del contrato de servicios de referencia consiste en la prestación del servicio gratuito de actividades culturales, socioeducativas, artísticas y deportivas extraescolares, en los centros públicos de Educación Infantil y Primaria que son de observar, para lo cual la empresa contratista asume la obligación de facilitar los profesionales necesarios para su prestación.

Dichos profesionales han de cumplir con las exigencias de titulación exigidas en el PPT, cláusula 5.2, debiendo aportar la contratista la documentación relativa a la cualificación profesional exigida en dicha

cláusula. Exigencia de aportación de medios personales, con los puestos a aportar y la titulación requerida, que tiene por objeto como señala la citada cláusula conseguir una correcta prestación del servicio licitado.

Establecida la obligación referida, hemos de considerar que, como se desprende del informe técnico de 27 de junio de 2025, del Departamento de Educación, de propuesta de resolución, *“no obstante, tal y como se ha señalado en el informe técnico, se ha constatado la existencia de personal asignado a la ejecución del contrato, que no cumple “la titulación, curriculum y contrato en vigor de las personas designadas para cada perfil, conforme a lo establecido en el PPT con anterioridad al inicio de las actividades”»*.

En iguales términos viene a pronunciarse el informe de 19 de noviembre de 2025, del mismo departamento, en el que se procede a identificar individualmente las deficiencias advertidas en relación a cada uno de los profesionales aportados por la contratista para la ejecución del contrato, que imparten las actividades que son de observar en cada uno de los centros educativos.

Frente a ello, la contratista en diversos escritos formulados en el curso del expediente remitido, afirma haber cumplido con las exigencias del PPT para los medios personales aportados, si bien, lo cierto es que, al entender de esta Comisión, más allá de esta afirmación genérica no se desvirtúan documentalmente los incumplimientos individualmente reseñados por la administración municipal.

Se ha de reseñar que, tal y como se ha indicado con anterioridad, cuando en febrero de 2025 se le impone a la contratista una penalidad por cumplimiento defectuoso en la ejecución del contrato, uno de los elementos contractuales cuya defectuosa ejecución se consideraba era el referido a que el personal adscrito al servicio no cumplía con los requisitos establecidos en la cláusula 5.2 del PPT. Infracción contractual que

conforme a lo expuesto se mantiene al momento de tramitación del expediente de resolución, justificando así, no ya la imposición de una penalidad, sino la resolución del contrato ante la persistencia de la infracción considerada.

Cabe, por tanto, concluir en la existencia del incumplimiento considerado por el ayuntamiento actuante, habiendo incurrido la contratista en un incumplimiento de la obligación principal contractual, referida a la impartición de las actividades de referencia en los términos exigidos tanto en el PCAP como principalmente en el PPT, cláusula 5.2, faltándose a dicha obligación en relación a los medios personales del contrato, en los términos que han quedado expuestos.

CUARTA.- En cuanto a los efectos de la resolución, es de aplicación el artículo 213.3 LCSP/17, donde se establece que cuando la resolución del contrato sea por incumplimiento culpable del contratista, le será incautada la garantía y este deberá indemnizar los daños y perjuicios ocasionados en lo que excedan del importe de la garantía incautada.

En el presente expediente, la propuesta formulada prevé la incautación de la garantía definitiva.

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

CONCLUSIÓN

Procede la resolución del contrato de servicios denominado “*contrato de actividades culturales, deportivas y artísticas extraescolares del alumnado de centros educativos de Educación Infantil y Primaria del*

distrito de Salamanca”, por incumplimiento del contrato imputable a la empresa contratista.

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 28 de enero de 2026

El Presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 42/26

Excmo. Sr. Alcalde de Madrid

C/ Montalbán, 1 – 28014 Madrid