

INFORME JURÍDICO DE SECRETARÍA SOBRE RESOLUCIÓN DE CONTRATO POR INCUMPLIMIENTO CULPABLE DEL CONTRATISTA CON PROPUESTA DE RESOLUCIÓN

ENTIDAD DE PRUEBA

INFORME JURÍDICO DE SECRETARÍA

Expediente: 2025/CS-014

Asunto: Resolución de contrato de servicio de limpieza por incumplimiento culpable del contratista. Propuesta de inicio de procedimiento de resolución con incautación de garantía definitiva y reclamación de daños y perjuicios.

Contratista: Limpiezas Modelo de Prueba, S.L.

Órgano de contratación: Consejo de Administración de la Entidad de Prueba

Redactor: Persona de Prueba, Secretario (Sección Administrativa)

Fecha: Madrid, 25 de octubre de 2026

AL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DE LA ENTIDAD DE PRUEBA

El Secretario que suscribe, en ejercicio de las funciones de asesoramiento jurídico que le corresponden, emite el presente **informe jurídico** en relación con el expediente 2025/CS-014, relativo al contrato de servicio de limpieza de los edificios de la Entidad de Prueba, a la vista del informe del responsable del contrato de fecha **3 de septiembre de 2026** y de la documentación obrante en el expediente, con arreglo a los siguientes

ANTECEDENTES, FUNDAMENTOS JURÍDICOS Y PROPUESTA

I. ANTECEDENTES

1.1. El contrato y sus condiciones esenciales Según consta en el expediente

2025/CS-014 y se recoge en el **Informe del Responsable del Contrato de 3 de septiembre de 2026** (en adelante, «el Informe»), la Entidad de Prueba consorcio con sede en Madrid, Comunidad de Madrid adjudicó a **Limpiezas Modelo de Prueba, S.L.** el contrato de servicio de limpieza de sus edificios en las siguientes condiciones:

- **Adjudicación:** 20 de febrero de 2025.
- **Formalización:** 10 de marzo de 2025.
- **Plazo de ejecución:** 24 meses.
- **Importe de adjudicación:** 96.000,00 euros, IVA incluido (79.338,84 euros sin IVA).
- **Garantía definitiva:** 3.966,94 euros (5 % del precio sin IVA), constituida mediante aval el 5 de marzo de 2025 por **Banco de Prueba, S.A.**, con domicilio en Madrid, antes de la formalización del contrato. El Informe señala que «la cláusula 18 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) fija como plantilla mínima 6 operarios con servicio diario» y que «la cláusula 25 califica expresamente como obligación esencial del contrato el cumplimiento del plan de limpieza y de la plantilla mínima». La cláusula 23 del PCAP regula el régimen de penalidades por incumplimiento.

1.2. Incumplimientos constatados El Informe acredita que «entre el 4 de mayo y el 28 de agosto de 2026 las inspecciones de los días 12 de mayo, 9 de junio, 7 de julio y 4 de agosto constataron que el contratista prestó el servicio con 4 operarios en lugar de 6 durante 41 días de servicio, con zonas sin limpiar en los edificios 2 y 3».

1.3. Requerimientos previos y respuesta del contratista El Informe recoge que «se requirió el cumplimiento por escrito el 12 de junio, el 2 de julio y el 21 de julio de 2026, con plazo de diez días hábiles cada vez». La respuesta del contratista fue la siguiente: «el contratista contestó el 30 de junio alegando absentismo, sin acreditar la sustitución de las bajas, y no contestó a los otros dos requerimientos». La alegación de absentismo formulada el 30 de junio de 2026 no

va acompañada de documentación acreditativa alguna sobre la sustitución de las bajas, lo que impide considerarla como causa justificada de incumplimiento. El silencio ante los requerimientos de 2 de julio y 21 de julio de 2026 refuerza la apreciación de una actitud contumaz y deliberada de incumplimiento. **1.4. Penalidades impuestas y estado de la garantía** El Informe indica que «se impusieron penalidades por 2.340,00 euros (cláusula 23) por resolución de 15 de julio de 2026, ya notificada» y que «la garantía definitiva permanece íntegra y sin incautar». **1.5. Propuesta del responsable del contrato** El Informe concluye proponiendo «iniciar el procedimiento de resolución del contrato por incumplimiento culpable de una obligación esencial (cláusula 25 del PCAP), con incautación de la garantía definitiva y reclamación de los daños y perjuicios que excedan de ella, estimados provisionalmente en 11.800,00 euros por la contratación urgente de un servicio de sustitución».

II. CAUSA DE RESOLUCIÓN: INCUMPLIMIENTO CULPABLE DE OBLIGACIÓN ESENCIAL (ART. 211.1.F LCSP)

2.1. Encuadramiento normativo El artículo 211.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP), establece las causas de resolución del contrato. En su letra **f)**, tipifica como causa de resolución «el incumplimiento de las restantes obligaciones contractuales esenciales, calificadas como tales en los pliegos o en el contrato». La concurrencia de esta causa requiere la acreditación de tres elementos: (i) la existencia de una obligación calificada expresamente como esencial en el pliego o en el contrato; (ii) el incumplimiento de dicha obligación; y (iii) que dicho incumplimiento sea imputable al contratista a título de culpa o negligencia. **2.2. Concurrencia de los tres elementos en el presente expediente** (i) *Obligación esencial expresamente calificada:* La cláusula 25 del PCAP califica expresamente como obligación esencial «el cumplimiento del plan de limpieza y de la plantilla mínima», siendo esta última fijada en seis operarios con servicio diario por la cláusula 18 del mismo pliego. La calificación expresa en el pliego satisface plenamente la exigencia del artículo 211.1.f) LCSP. (ii) *Incumplimiento acreditado:* Las cuatro inspecciones realizadas entre el 12 de mayo y el 4 de agosto de 2026 constataron de forma

reiterada y documentada la prestación del servicio con cuatro operarios en lugar de los seis exigidos, durante un total de 41 días de servicio, con zonas sin limpiar en los edificios 2 y 3. El incumplimiento no es puntual ni aislado, sino persistente a lo largo de casi cuatro meses. (iii) *Culpabilidad del contratista*: El contratista fue requerido en tres ocasiones 12 de junio, 2 de julio y 21 de julio de 2026 con plazo de diez días hábiles en cada caso, sin que haya subsanado el incumplimiento. La única alegación formulada (absentismo, el 30 de junio) no fue acompañada de documentación acreditativa de la sustitución de las bajas, y los dos requerimientos posteriores quedaron sin respuesta. La imposición de penalidades por resolución de 15 de julio de 2026 tampoco produjo efecto corrector alguno. Todo ello permite concluir que el incumplimiento es imputable al contratista a título de culpa, al no haber adoptado las medidas necesarias para garantizar la plantilla mínima exigida contractualmente.

2.3. Tabla de contraste entre los hechos del expediente y las exigencias contractuales

Lo que dice el expediente (Informe del Responsable del Contrato, 3 de septiembre de 2026)	Lo que exige el contrato (PCAP, cláusulas 18 y 25)
«el contratista prestó el servicio con 4 operarios en lugar de 6 durante 41 días de servicio»	Cláusula 18 PCAP: plantilla mínima de 6 operarios con servicio diario . Cláusula 25 PCAP: obligación calificada como esencial .
«zonas sin limpiar en los edificios 2 y 3» (inspecciones de 12 de mayo, 9 de junio, 7 de julio y 4 de agosto de 2026)	Cláusula 25 PCAP: obligación esencial de «cumplimiento del plan de limpieza».
«el contratista contestó el 30 de junio alegando absentismo, sin acreditar la sustitución de las bajas , y no contestó a los otros dos requerimientos»	Cláusula 25 PCAP: la obligación esencial es de resultado (plantilla mínima operativa), no de mera diligencia en la gestión de bajas.
Penalidades de 2.340,00 euros impuestas por resolución de 15 de julio de 2026, sin efecto corrector sobre el incumplimiento	Cláusula 23 PCAP: las penalidades son compatibles con la resolución, que procede cuando el incumplimiento persiste pese a su imposición.

III. ÓRGANO COMPETENTE PARA RESOLVER

El artículo 212.1 de la LCSP dispone 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 el presente expediente, el órgano de contratación es el **Consejo de Administración de la Entidad de Prueba**, de conformidad con el artículo 12 de los Estatutos del consorcio, según se recoge expresamente en el Informe del Responsable del Contrato. En consecuencia, la competencia para acordar la resolución del contrato corresponde al **Consejo de Administración**, que deberá adoptar el acuerdo de inicio del procedimiento y, en su momento, la resolución definitiva.

IV. PROCEDIMIENTO Y PLAZOS (ART. 212 LCSP Y ART. 109 RD 1098/2001)

4.1. Marco procedimental El artículo 212.1 de la LCSP remite, para la tramitación del procedimiento de resolución, «al procedimiento que en las normas de desarrollo de esta Ley se establezca». El procedimiento aplicable es el regulado en el **artículo 109 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** (en adelante, RD 1098/2001), vigente en todo lo que no contradiga la LCSP. **4.2. Fases del procedimiento** El artículo 109 del RD 1098/2001 establece las siguientes fases:

Audiencia al contratista: Plazo de **diez días naturales** para que el contratista formule las alegaciones que estime oportunas. **Audiencia al avalista o asegurador**, si se propone la incautación de la garantía: Plazo de **diez días naturales** para que Banco de Prueba, S.A. formule alegaciones. **Informe del Servicio Jurídico** del órgano de contratación. **Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma**, cuando el contratista haya formulado oposición (véase apartado VI). **4.3. Inicio del procedimiento** El procedimiento se inicia de oficio mediante acuerdo del Consejo de Administración, que deberá notificarse al contratista y al avalista, con apertura

simultánea del trámite de audiencia.

V. TRÁMITE DE AUDIENCIA AL CONTRATISTA Y AL AVALISTA

5.1. Audiencia al contratista El artículo 191.1 de la LCSP establece que «en los procedimientos que se instruyan para la adopción de acuerdos relativos a las prerrogativas establecidas en el artículo anterior, deberá darse audiencia al contratista». Este trámite es **preceptivo e insubsanable**, y su omisión determinaría la nulidad del procedimiento. El plazo de audiencia es de **diez días naturales** (artículo 109 RD 1098/2001), contados desde la notificación del acuerdo de inicio. Durante este plazo, el contratista podrá: Formular alegaciones y aportar documentación. Manifestar su conformidad u **oposición** a la resolución propuesta. La posición que adopte el contratista en este trámite tiene consecuencias procedimentales determinantes, en particular en lo relativo a la necesidad de dictamen del órgano consultivo (véase apartado VI).

5.2. Audiencia al avalista Dado que el Informe propone la **incautación de la garantía definitiva** (3.966,94 euros, constituida mediante aval por Banco de Prueba, S.A.), el artículo 109 del RD 1098/2001 exige que se dé audiencia al **avalista** Banco de Prueba, S.A. por el mismo plazo de **diez días naturales**, para que pueda formular las alegaciones que estime pertinentes en defensa de sus intereses. La audiencia al avalista es igualmente **preceptiva** cuando se propone la incautación de la garantía, y su omisión viciaría el procedimiento. Deberá notificarse a Banco de Prueba, S.A. en su domicilio en Madrid, con indicación expresa de que se propone la incautación del aval constituido el 5 de marzo de 2025.

VI. DICTAMEN DE LA COMISIÓN JURÍDICA ASESORA DE LA COMUNIDAD DE MADRID: CUÁNDO ES PRECEPTIVO Y CUÁNDO FACULTATIVO

6.1. Régimen legal El artículo 191.3 de la LCSP cuyo texto literal recoge que los acuerdos sobre prerrogativas «deberán ser adoptados previo informe del Servicio Jurídico correspondiente» establece, en su regulación del dictamen del órgano consultivo, que este será **preceptivo** cuando el contratista haya formulado **oposición** a la resolución propuesta. Conforme al artículo 109 del RD 1098/2001, el dictamen del Consejo de Estado u **órgano consultivo equivalente de la**

Comunidad Autónoma es exigible «cuando se formule oposición por el contratista». En el ámbito de la Comunidad de Madrid, el órgano consultivo competente es la **Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid**, según se indica expresamente en el Informe del Responsable del Contrato. **6.2.**

Supuesto de dictamen preceptivo El dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid será **preceptivo** si, en el trámite de audiencia regulado en el apartado V anterior, el contratista Limpiezas Modelo de Prueba, S.L. formula **oposición expresa** a la resolución propuesta. En tal caso, el expediente deberá remitirse a dicho órgano consultivo antes de que el Consejo de Administración adopte la resolución definitiva, y el dictamen deberá ser emitido y tenido en cuenta, aunque no sea vinculante. **6.3. Supuesto de dictamen**

facultativo Si el contratista **no formula oposición** en el trámite de audiencia bien porque guarda silencio, bien porque manifiesta su conformidad, el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora **no será preceptivo**, aunque el órgano de contratación podrá solicitarlo con carácter **facultativo** si lo estima conveniente para reforzar la motivación de la resolución, habida cuenta de la cuantía de los efectos económicos (incautación de garantía y reclamación de daños por importe total estimado de 15.766,94 euros). **6.4. Recomendación** Dado que el contratista ya ha mostrado una actitud de contestación parcial (alegaciones del 30 de junio de 2026) y que los efectos económicos de la resolución son significativos, se recomienda que el órgano de contratación valore la conveniencia de solicitar el dictamen con carácter facultativo incluso en el supuesto de ausencia de oposición formal, a fin de dotar de mayor solidez jurídica a la resolución definitiva.

VII. EFECTOS DE LA RESOLUCIÓN: INCAUTACIÓN DE GARANTÍA Y RECLAMACIÓN DE DAÑOS Y PERJUICIOS

7.1. Régimen legal de los efectos El artículo 213.3 de la LCSP 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». Por su parte, el artículo 110.c) de la LCSP dispone que la garantía definitiva responderá de «la correcta ejecución de las prestaciones contempladas en el

contrato incluidas las mejoras que ofertadas por el contratista hayan sido aceptadas por el órgano de contratación, de los gastos originados a la Administración por la» demora u otros incumplimientos, así como de los daños y perjuicios ocasionados por incumplimiento. **7.2. Incautación de la garantía definitiva** Acreditado el incumplimiento culpable de una obligación esencial, procede la **incautación íntegra de la garantía definitiva** por importe de **3.966,94 euros**, constituida mediante aval el 5 de marzo de 2025 por Banco de Prueba, S.A. La garantía permanece íntegra y sin incautar, según el Informe, por lo que no existe obstáculo para su ejecución. La incautación deberá acordarse en la misma resolución que declare la resolución del contrato, previa audiencia al avalista conforme al artículo 109 del RD 1098/2001 (véase apartado V.2). **7.3. Reclamación de daños y perjuicios que excedan de la garantía** El Informe estima provisionalmente los daños y perjuicios en **11.800,00 euros** por la contratación urgente de un servicio de sustitución. Sumados a la garantía incautada (3.966,94 euros), el importe total de la responsabilidad del contratista ascendería provisionalmente a **15.766,94 euros**. La reclamación de los daños y perjuicios que excedan del importe de la garantía incautada deberá tramitarse mediante **decisión motivada del órgano de contratación**, previa audiencia del contratista, en la que se acrediten y cuantifiquen los perjuicios efectivamente sufridos. La estimación provisional de 11.800,00 euros deberá ser objeto de acreditación documental en el expediente (facturas, contratos de sustitución urgente u otros justificantes) antes de que se adopte la resolución definitiva sobre este extremo. **7.4. Compatibilidad con las penalidades ya impuestas** Las penalidades de 2.340,00 euros impuestas por resolución de 15 de julio de 2026 son compatibles con la resolución del contrato y con la incautación de la garantía, sin que su previa imposición impida la adopción de la medida resolutoria. La resolución del contrato no supone la devolución de las penalidades ya ejecutadas.

VIII. DOCTRINA CONSULTIVA APLICABLE

8.1. Sobre la determinación de daños y perjuicios El , de 12 de marzo de 2026 Este criterio refuerza la necesidad de que la cuantificación definitiva de los 11.800,00 euros estimados provisionalmente se realice con plena acreditación

documental y con audiencia previa al contratista, en el seno del procedimiento de resolución. **8.2. Sobre la opción entre resolución y penalidades** El , de 2 de julio de 2026 Este criterio es relevante en el presente expediente, en el que ya se han impuesto penalidades sin efecto corrector, lo que justifica que la Entidad de Prueba opte ahora por la resolución como medida más enérgica y proporcionada a la gravedad y persistencia del incumplimiento. Asimismo, confirma que los importes correspondientes a los servicios no prestados correctamente durante los 41 días acreditados no deberán ser abonados al contratista.

IX. PROPUESTA DE RESOLUCIÓN AL ÓRGANO DE CONTRATACIÓN

A la vista de los antecedentes expuestos y de los fundamentos jurídicos desarrollados en los apartados anteriores, el Secretario que suscribe formula al **Consejo de Administración de la Entidad de Prueba** la siguiente

PROPUESTA:

PRIMERO. Acordar el **inicio del procedimiento de resolución** del contrato de servicio de limpieza de los edificios de la Entidad de Prueba (expediente 2025/CS-014), adjudicado a Limpiezas Modelo de Prueba, S.L., por la causa prevista en el **artículo 211.1.f) de la LCSP** incumplimiento culpable de obligación esencial calificada como tal en la cláusula 25 del PCAP, consistente en la prestación reiterada del servicio con cuatro operarios en lugar de los seis exigidos contractualmente, con zonas sin limpiar en los edificios 2 y 3, durante 41 días de servicio entre el 4 de mayo y el 28 de agosto de 2026, pese a los tres requerimientos escritos formulados y a las penalidades impuestas.

SEGUNDO. Notificar el acuerdo de inicio a **Limpiezas Modelo de Prueba, S.L.**, concediéndole un plazo de **diez días naturales** para que formule las alegaciones que estime oportunas, de conformidad con el artículo 191.1 de la LCSP y el artículo 109 del RD 1098/2001.

TERCERO. Notificar simultáneamente el acuerdo de inicio a **Banco de Prueba, S.A.**, en su condición de entidad avalista de la garantía definitiva (aval de 3.966,94 euros constituido el 5 de marzo de 2025), concediéndole el mismo plazo de **diez**

días naturales para que formule las alegaciones que estime pertinentes en relación con la propuesta de incautación de la garantía, de conformidad con el artículo 109 del RD 1098/2001.

CUARTO. Una vez evacuado el trámite de audiencia, y en función de si el contratista formula o no oposición: Si el contratista **formula oposición**: remitir el expediente a la **Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid** para la emisión del preceptivo dictamen, de conformidad con el artículo 191.3 de la LCSP y el artículo 109 del RD 1098/2001, antes de adoptar la resolución definitiva. Si el contratista **no formula oposición**: el Consejo de Administración podrá adoptar directamente la resolución definitiva, sin perjuicio de la facultad de solicitar dictamen con carácter voluntario.

QUINTO. En la resolución definitiva que en su momento se adopte, acordar: La **resolución del contrato** de servicio de limpieza (expediente 2025/CS-014) por incumplimiento culpable de obligación esencial, al amparo del artículo 211.1.f) de la LCSP. La **incautación íntegra de la garantía definitiva** por importe de **3.966,94 euros**, de conformidad con el artículo 213.3 de la LCSP y el artículo 110.c) de la LCSP. La **reclamación de daños y perjuicios** que excedan del importe de la garantía incautada, estimados provisionalmente en **11.800,00 euros**, previa acreditación documental de los mismos y audiencia al contratista, conforme al criterio del Dictamen del Consejo de Estado 192/2026. La **liquidación del contrato** con exclusión del abono de los importes correspondientes a los servicios no prestados correctamente durante los 41 días acreditados, conforme al criterio del Dictamen del Consejo de Estado 393/2026.

SEXTO. Dar traslado del presente informe al responsable del contrato y al órgano de contratación para su conocimiento y efectos. Es cuanto el Secretario que suscribe tiene a bien informar, a reserva de cualquier otro criterio mejor fundado en Derecho. En Madrid, a 25 de octubre de 2026. **Fdo.: Persona de Prueba**
Secretario Entidad de Prueba

Este documento ha sido elaborado con datos ficticios de prueba. Ninguna entidad, empresa ni cifra es real. No constituye asesoramiento jurídico para ningún caso concreto.

*Generado con asistencia de inteligencia artificial (copiloto.edilia.tech). Datos procesados íntegramente en la Unión Europea.
Borrador sujeto a revisión y firma humana antes de su uso oficial. Reglamento (UE) 2024/1689, art. 50.*

EJEMPLO FICTICIO
Generado con IA - Edilia Copiloto