CONSEJO CONSULTIVO
DE CASTILLA Y LEÓN

Sr. S. de Vega, presidente y ponente

Sr. Ramos Antón, consejero
Sra. Ares González, consejera
Sr. Herrera Campo, consejero

Sr. Píriz Urueña, secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 16 de octubre de 2025, con asistencia de los miembros que se expresan al margen, emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

DICTAMEN 370/2025

I
ANTECEDENTES DE HECHO

El 11 de septiembre de 2025 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el expediente de resolución del contrato para la prestación del servicio de mantenimiento de las superficies ajardinadas de los edificios de la Universidad de xxxx, suscrito entre la Universidad y la empresa qqqq, S.A.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 18 de septiembre de 2025, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 370/2025, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal y como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por resolución de 5 de febrero de 2014 de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el presidente del Consejo, correspondió su ponencia al consejero Sr. S de Vega.

Primero.- El 16 de julio de 2025 el rector de la Universidad de xxxx, a propuesta del vicerrector de Empresa, Campus y Digitalización, acuerda el inicio, por tramitación de urgencia, del procedimiento para la resolución del contrato para la prestación del servicio de mantenimiento de las superficies ajardinadas de los edificios de la Universidad de xxxx, suscrito entre la Universidad y la empresa qqqq S.A. el 18 de noviembre de 2024, por incumplimiento culpable de la contratista.

El plazo de ejecución del contrato es de 2 años, desde el 1 de diciembre de 2024 hasta el 30 de noviembre de 2026.

Se ha incorporado al expediente remitido la siguiente documentación:

- La relativa al contrato administrativo de servicios: pliego de cláusulas administrativas particulares (PCSP), pliego de prescripciones técnicas (PPT) y documento de formalización del contrato).

- Informes de 15 de mayo y 8 de julio de 2025, emitidos por el técnico responsable.

- Los correos electrónicos que acreditan las quejas recibidas de los distintos centros universitarios afectados por la defectuosa prestación del servicio.

- Escritos presentados por la contratista el 7 de mayo y el 17 de junio de 2025, en los que solicita la resolución del contrato por mutuo acuerdo alegando el desequilibrio económico entre el coste real del servicio y la estimación de costes del PCAP.

Segundo.- El 6 de agosto de 2025 la contratista presenta escrito de alegaciones, en contestación al trámite de audiencia concedido, en el que reitera la solicitud de resolución del contrato por mutuo acuerdo. Considera que no concurre causa de resolución que le sea imputable porque "(…) tras realizar un análisis tanto técnico como económico de la ejecución del servicio, esta parte ha podido constatar que los costes reales asociados al mismo superan significativamente los inicialmente previstos.

»Ello es debido, entre otros factores, a que la descripción de los medios exigidos en los pliegos presenta ciertas generalidades y ambigüedades, que han dado lugar a una interpretación de las necesidades y de los medios materiales y humanos que, lamentablemente, a posteriori, vinimos a constatar que no se correspondían con las exigencias reales para la prestación de un servicio eficiente para la Universidad, ni tampoco rentable para qqqq, afectando todo ello de forma directa a nuestra capacidad operativa y a la sostenibilidad del contrato (…)".

Tercero.- El 27 de agosto la Asesoría Jurídica de la Universidad emite informe favorable a la resolución del contrato.

Cuarto.- El 10 de septiembre de 2025 el vicerrector de Empresa, Campus y Digitalización formula propuesta de resolución en el sentido de

resolver el contrato por incumplimiento de las obligaciones contractuales de la adjudicataria. Propone, asimismo, la incautación de la garantía definitiva y la incoación de un expediente administrativo contradictorio para determinar la indemnización por los daños y perjuicios causados.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II
CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.i),3º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Primera emitir el dictamen, según lo establecido en el apartado tercero 1.e) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014 del Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

2ª.- La normativa aplicable a este supuesto, tal y como se recoge en el contrato cuya resolución se pretende, viene determinada, fundamentalmente, por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (RGLCAP). Habrá que tener en cuenta, además, lo dispuesto en los pliegos que rigen la contratación.

El procedimiento de resolución contractual se regula en el artículo 191 de la LCSP, que establece como trámites preceptivos la audiencia al contratista y, cuando se formule oposición por parte de este, el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva. A su vez, el artículo 109.1.b) del RGLCAP impone la audiencia al avalista o asegurador cuando se propone la incautación de la garantía.

En este caso, el procedimiento se ha iniciado de oficio, y la contratista ha manifiestado en sus alegaciones su oposición a la resolución del contrato por incumplimiento culpable, por lo que se entiende cumplimentado el trámite de audiencia. Asimismo, se ha concedido trámite de audiencia a la entidad avalista, sin que conste que haya presentado alegaciones.

La competencia para acordar la resolución del contrato y determinar sus efectos corresponde al órgano de contratación, de acuerdo con los artículos 190 y 212 de la LCSP y 109 del RGLCAP.

3ª.- El expediente sometido a consulta versa sobre la resolución del contrato de servicios referido por la causa prevista en el artículo 211.1.f) de la LCSP, esto es, por incumplimiento culpable de la obligación principal del contrato.

La LCSP, en su artículo 189, dispone expresamente que "Los contratos deberán cumplirse a tenor de sus cláusulas, sin perjuicio de las prerrogativas establecidas por la legislación en favor de las Administraciones Públicas". Los pliegos que rigen la contratación constituyen la ley del contrato y vinculan al contratista en la ejecución de las prestaciones contratadas (artículo 139.1 de la LCSP). En el mismo sentido, el artículo 311 de la LCSP, en relación con el contrato de servicios, establece que "El contrato se ejecutará con sujeción a lo establecido en su clausulado y en los pliegos y de acuerdo con las instrucciones que para su interpretación diere al contratista el responsable del contrato, en los casos en que se hubiera designado. En otro caso, esta función corresponderá a los servicios dependientes del órgano de contratación".

La cláusula segunda del contrato establece que la contratista "se compromete a realizar la prestación del servicio con estricta sujeción al Pliego de Prescripciones Técnicas. Así mismo, se compromete a ejecutar las soluciones técnicas incluidas en su oferta de 4 de septiembre de 2024. Los documentos citados son contractuales y el adjudicatario los acepta plenamente".

En relación con la causa de resolución alegada por la Administración, esto es la recogida en el artículo 211.f) de la LCSP, existe reiterada doctrina jurisprudencial (entre otras, sentencia del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 1999) y del Consejo de Estado, en el sentido de que no basta cualquier incumplimiento contractual para que se produzca el efecto resolutivo, sino que ha de traducirse en una valoración del incumplimiento grave y de naturaleza sustancial del contrato, al ser la resolución la consecuencia más grave que puede derivarse de esta circunstancia.

Asimismo, tal y como mantiene el Tribunal Supremo en sentencia de 14 de diciembre de 2001, la resolución por incumplimiento del contrato ha de limitarse a los supuestos en que sea patente "una voluntad rebelde a su cumplimiento, sin bastar el simple retraso, al requerirse una pasividad dolosa,

culposa o negligente imputable al contratista, como ha venido exigiendo la jurisprudencia de esta Sala a tales efectos".

En el caso examinado, la propuesta de resolución concluye que el contratista ha incumplido la obligación principal del contrato basándose en lo informado por el ingeniero técnico industrial de la Universidad el 15 de mayo y el 8 de julio de 2025. Estos informes consideran que el servicio prestado no se ajusta al objeto del contrato y que existe una responsabilidad de la contratista en este incumplimiento, no resultando admisibles las justificaciones ni los argumentos que ofrece misma en su escrito de alegaciones.

En el informe técnico de 15 de mayo de 2025 se afirma que si el servicio es deficitario, como alega la contratista, es debido a la organización del servicio y al desconocimiento del trabajo a realizar, y no a la incoherencia económica entre el coste presupuestado en el PCAP y los medios humanos y materiales que realmente requería la ejecución del servicio según el PPT.

En este sentido, el técnico informa que la contratista no comunicó al gestor del contrato esta circunstancia (la incoherencia económica del contrato) hasta el 30 de abril de 2025 (cinco meses después de iniciarse la ejecución del contrato, a pesar de que la empresa, en sus escritos de alegaciones, constató este hecho al iniciar la ejecución del contrato en el mes de diciembre de 2024) y que "las empresas que anteriormente realizaron el servicio fueron muy satisfactorias para la Universidad. La última que prestó el servicio durante aproximadamente ocho años y medio, con un importe mensual 5.505,50 euros y actualmente la cuota es de 7.150,85 euros. qqqq considera unas pérdidas prorrateadas mensuales de -5.487,28 euros (…)".

En relación con la distribución temporal de los recursos humanos, el informe expone que el PPT no define cómo debe ser la distribución diaria, ya que corresponde al contratista organizar sus recursos para una prestación adecuada del servicio. Indica que "en la primera y última visita a la universidad con el gestor del contrato, se les informa cómo se realizaban las diferentes labores: se trabajaba en brigadas de forma que el trabajo (recogida, limpieza de hojas y otros, poda, siega, riego, abonado, resembrado, etc.) se realizaba en muy poco tiempo sin necesidad de estar todos los días, consiguiendo una estética ornamental adecuada para la imagen de la Universidad de forma ágil, en periodos aproximados de 15 días para las labores de siega, recogida de hojas, etc.".

Y respecto de los medios materiales, el técnico informa que "El contratista no se interesó por conocer las necesidades del servicio y no organizo los trabajos según su plan anual de trabajo. Su funcionamiento diario era resolver las labores evidentes".

La consecuencia de todo ello, según informa el técnico, es el incumplimiento del contrato:

"(…) Se han recibido una gran cantidad de quejas y disconformidades por parte de decanos y directores de escuela por la prestación del servicio [los correos electrónicos incorporados al expediente acreditan fehacientemente este extremo] (…).

»A fecha de hoy el servicio no dispone del vehículo ECO que ofertó. Las máquinas ofertadas eléctricas para el contrato no han sido presentadas al gestor del contrato. No se han presentado los informes mensuales de los trabajos realizados, incidencias, etc. Los informes de evaluación mensual del servicio no han sido enviados al gestor del contrato. Tampoco se han realizado otras tareas que correspondían, abonado, escarda, escarificado, poda de setos y arbustos, etc.".

En el segundo informe técnico, de 8 de julio de 2025, se expone que "El día 12 de junio se tuvo una reunión con la empresa adjudicataria del servicio, qqqq, a solicitud de la Universidad, con el objetivo de llegar al acuerdo de garantizar el cumplimiento del servicio hasta la nueva adjudicación del servicio. Se llegó al acuerdo y compromiso, por parte de qqqq, de dar el servicio de acuerdo al pliego".

Este cumplimiento del servicio de acuerdo con el PPT no se ha producido. El informe adjunta fotografías que acreditan el deficiente estado de las zonas ajardinadas, además de señalar que "Los decanos de las facultades, directores de escuelas, directores de Residencias y otros, nos han trasmitido gran cantidad de quejas sobre el estado de las zonas verdes (…). Los trabajos no se han realizado de acuerdo a una planificación, en función de las necesidades de cada temporada, se han resuelto las quejas cuando se les trasmitían los incumplimientos en tiempo y forma. Esta es la operativa que ha tenido la adjudicataria durante todo el contrato. En el pliego se explicita la necesidad de una planificación y de un control de la ejecución del contrato para que sus empleados puedan seguir las tareas necesarias en cada temporada (…)".

El informe detalla los incumplimientos del PPT:

- En materia de gestión de recursos humanos, se informa que la gestión de la encargada es prácticamente inexistente y la planificación es inadecuada e ineficaz.

Respecto de esta cuestión, debe destacarse que el PPT no exigía un personal mínimo para prestar el servicio, si bien en el PCAP se presupuestaba el coste salarial del servicio sobre la base de los "recursos actuales" y las horas necesarias (oficial jardinero, peón jardinero, conductor, técnico de riego y técnico universitario), que no difieren sustancialmente de los ofertados por la empresa en su memoria del servicio (páginas 4 a 7 de su oferta técnica).

- En cuanto a los recursos materiales, se indica que no se han puesto a disposición del contrato los vehículos ofertados (páginas 21 y 22 de su oferta técnica), y, por otra parte, "Las máquinas de siega utilizadas son del tipo domésticas, no adecuadas para los trabajos requeridos. Gran falta de eficiencia de los recursos humanos y dilatados tiempos de realización de las tareas. En cuanto a la pequeña maquinaria su dotación es casa, generando retrasos e ineficiencia en los trabajos". Sobre este aspecto conviene destacar que entre los criterios de adjudicación dependientes de juicio de valor el PCAP incluía expresamente los "criterios medioambientales" valorando la oferta de vehículos de bajas emisiones y de maquinaria eléctrica.

- Se enumeran los trabajos descritos en el PPT y no realizados: escarificado y escardado de los jardines; abonado; cavado de parterres, rosales y otros arbustos; plantado parterres flores de temporada.

- Se detallan incumplimientos en cuanto a lo previsto en el PPT en relación con la recogida de hojas, desbroces inadecuados (con riesgo de incendios), riego, podas y siegas. En particular, con respecto a las siegas se indica que "Las siegas (…) se inician cuando el césped tenía longitudes superiores a 30 cm. El tiempo transcurrido desde el inicio de la primera siega hasta finalizar esta es exageradamente prolongado debido a maquinaria inadecuada y con gran ineficiencia, superando el mes. La siega se realiza dejando los restos sobre el césped, generando podredumbre. En la Residencia cccc, concesión de explotación de los servicios del complejo residencial, dotado con servicio de piscina. Hemos recibido muchas quejas, especialmente en la siega, sin recoger los restos de la siega dejándolos sobre el césped, ya que la maquinaria usada, como en todos los centros solo siega,

no recoge lo segado. Esto genera podredumbre y espacios donde prosperan algunos animales peligrosos para los usuarios (víboras, escarabajos, insectos, etc.), trasmitido por los gestores de esta". El PPT se refiere a las "siegas" en su apartado 4.2 y entre otros aspectos, indica expresamente que "La altura máxima del césped no será nunca superior a 10 cm".

Las conclusiones del informe en cuanto a la ejecución del servicio son las siguientes:

"• Desconocimiento de la envergadura del contrato.

»• Gestión ineficiente de los recursos humanos.

»• Gestión del encargado, prácticamente inexistente.

»• Recursos materiales y maquinaria: insuficientes e inadecuados para el trabajo a desarrollar.

»• Recursos ofertados y valorados: Furgoneta eco, no ha llegado. Maquinaria eléctrica, no ha llegado.

» De acuerdo a lo descrito en el informe y como consecuencia de esta forma de realizar el servicio, la Universidad ha perdido valor en su imagen cara a la comunidad universitaria y a la sociedad. Se han perdido varios árboles y arbustos ornamentales, así como zonas de césped que habrá que resembrar".

Por lo tanto, debe concluirse que sí se ha producido un incumplimiento grave y culpable de sus obligaciones por el contratista, que no puede quedar exonerado del cumplimiento de sus obligaciones, como se informa por la Asesoría Jurídica de la Universidad, por "la falta de previsión o cálculos erróneos en relación con las necesidades de la ejecución del contrato", ya que la ejecución del contrato se realizará a riesgo y ventura del contratista (artículo 197 de la LCSP).

Tampoco puede accederse a solicitud de resolución de mutuo acuerdo del contrato, puesto que como señala el artículo 212.4 de la LCSP, "La resolución por mutuo acuerdo solo podrá tener lugar cuando no concurra otra causa de resolución que sea imputable al contratista, y siempre que razones de interés público hagan innecesaria o inconveniente la permanencia del contrato".

En consideración a cuanto antecede, este Consejo comparte el criterio de la Administración consultante y considera que procede resolver el contrato por incumplimiento culpable de la contratista, al amparo del citado artículo 211.1.f) de la LCSP y de lo dispuesto en el propio PCAP que rige la contratación.

4ª.- Por último, procede recordar que, con carácter general, el incumplimiento culpable del contratista provoca, como efecto de la resolución, la incautación de la garantía constituida, en los términos previstos en el artículo 110.d) de la LCSP y la indemnización de los daños y perjuicios que hayan podido ocasionarse a la Administración contratante por la actuación del contratista, en lo que exceda de dicha garantía, de conformidad con el artículo 213.3 de la LCSP.

Este artículo 213.3 de la LCSP ha de ponerse en relación con el 113 del RGLCAP, que dispone que "En los casos de resolución por incumplimiento culpable del contratista, la determinación de los daños y perjuicios que deba indemnizar éste se llevará a cabo por el órgano de contratación en decisión motivada previa audiencia del mismo, atendiendo, entre otros factores, al retraso que implique para la inversión proyectada y a los mayores gastos que ocasione a la Administración".

Para su fijación, si procede, deberá considerarse la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que ya en sentencia de 9 de diciembre de 1980 declaró que: "(…) debiendo tenerse presente en esta materia de indemnización de daños y perjuicios la constante jurisprudencia que exige al que pretende hacer efectivo tal derecho que acredite la existencia real y efectiva de los daños, pues sólo podrán ser tomados en consideración aquellos perjuicios efectivos sufridos que estén suficientemente demostrados por cálculos obtenidos de datos fundados en valores reales y no meramente hipotéticos de resultados posibles pero no seguros".

El artículo 313.2 de la LCSP añade, en relación con el contrato de servicios, que "La resolución del contrato dará derecho al contratista, en todo caso, a percibir el precio de los estudios, informes, proyectos, trabajos o servicios que efectivamente hubiese realizado con arreglo al contrato y que hubiesen sido recibidos por la Administración".

III
CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede resolver el contrato del servicio de mantenimiento de las superficies ajardinadas de los edificios de la Universidad de xxxx, suscrito entre la Universidad y qqqq, S.A.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.