

Dictamen n.º: **404/26**
Consulta: **Alcalde de Torrejón de Ardoz**
Asunto: **Contratación Pública**
Aprobación: **01.07.26**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 1 de julio de 2026, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Torrejón de Ardoz, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en relación con el expediente sobre resolución del contrato PA 36/2024 denominado *“Servicio de gestión e instalación de puntos violetas de información, sensibilización, prevención y atención en situaciones de agresiones sexistas en espacios públicos y de ocio”*, suscrito con la ASOCIACIÓN INTERVENCIÓN SOCIAL OS ZAGALES.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 22 de mayo 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 Torrejón de Ardoz.

A dicho expediente se le asignó el número 366/26, 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, a la letrada vocal, Dña. M.^a del Pilar Rubio Pérez de Acevedo, 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 1 de julio de 2026.

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

Por Decreto de la Junta de Gobierno Local de 28 de febrero de 2024, se aprueba el inicio del expediente de contratación, el informe de necesidad, la memoria justificativa, el pliego de prescripciones técnicas y el pliego de condiciones económico administrativas del expediente de contratación PA 36/2024 “*Servicio de gestión e instalación de puntos violetas de información, sensibilización, prevención y atención en situaciones de agresiones sexistas en espacios públicos y de ocio*”; se determina el presupuesto base de licitación, la duración del contrato y se convoca licitación mediante procedimiento abierto, de acuerdo con lo establecido en 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 (en adelante, LCSP).

De conformidad con la cláusula primera del Pliego de Condiciones Económico-Administrativas, el objeto del contrato es la prestación del servicio de gestión, e instalación de puntos violetas de información, sensibilización, prevención y atención en situaciones de agresiones sexistas en espacios públicos y de ocio, conforme a lo estipulado en ese pliego y en el de prescripciones técnicas, consistente en un servicio específico de instalación y gestión de espacios denominado Puntos

Violeta de información, sensibilización y prevención de agresiones sexistas y atención y ayuda a posibles víctimas de cualquier agresión sexual durante las fiestas o actos de ocio organizados por el Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz, así como en los entornos educativos.

De acuerdo con su cláusula quinta, el contrato tendrá una duración desde el uno de mayo de 2024, o en su defecto desde el acta de inicio del servicio, hasta el 31 de diciembre de 2025. Podrá prorrogarse por un año más, y la prórroga será obligatoria para el contratista si se produce su preaviso con al menos dos meses de antelación, y será expresa.

En el punto 3.2 de su cláusula sexta relativa a la acreditación de la aptitud para contratar, se establece como requisito de solvencia técnica: *“c) Medios Humanos: deberá ser una mujer y el otro hombre”*.

En la cláusula décima, criterios de adjudicación, se establece como criterios evaluables mediante aplicación de fórmulas matemáticas (hasta 100 puntos): *“1. Propuesta económica: hasta 90 puntos (con la aplicación de una fórmula). a) La participación en el diseño, elaboración e impresión de materiales de sensibilización y/o difusión en el marco del programa y sin coste adicional, se puntuará con un máximo de 10 puntos, a razón de 2 puntos por cada 100,00 €, 1 por año. Corresponderá a la concejalía de Igualdad, la elección de los materiales, del diseño y resto de condiciones que ha de reunir este material de sensibilización”*.

En la cláusula decimoctava *“Penalidades. Régimen Sancionador”* se dice expresamente que:

“El contratista está obligado a cumplir el contrato en el plazo señalado para este pliego.

La constitución en mora del contratista no precisará intimación previa por parte de la Administración.

Cuando el contratista, por causas imputables al mismo, hubiere incurrido en demora respecto al cumplimiento del plazo total, la Administración podrá optar indistintamente por la resolución del contrato o por la imposición de las penalidades diarias en la proporción de 0,20 € (veinte céntimos de euro) por cada 1.000 euros del precio del contrato.

Cada vez que las penalidades por demora alcancen un múltiplo del 5% del precio del contrato, el órgano de contratación estará facultado para proceder a la resolución del mismo o acordar la continuidad de su ejecución con imposición de nuevas penalidades”.

Asimismo, dispone que tendrán la consideración de infracciones graves, entre otras: “*la negligencia o cumplimiento defectuoso inexcusables de las obligaciones contractuales*”; el incumplimiento de las obligaciones contenidas en el pliego o asumidas en virtud de la oferta técnica o económica; el incumplimiento de los horarios acordados para la prestación del servicio o disminución del número de horas de servicio y/o número de personas que prestan el servicio e incumplimiento de los requisitos exigidos al personal (titulación, formación...), así como los cambios en el personal adscrito al servicio sin la autorización previa de la concejalía de Igualdad y la incomparecencia de la empresa en plazo y forma, a los requerimientos del órgano contratante.

Se considera infracción muy grave, la acumulación o reiteración de tres faltas graves cometidas en el transcurso de seis meses de prestación del servicio.

Se establecen las siguientes sanciones para las infracciones graves: penalidad de hasta el 8 % del importe total del contrato; para las muy graves: penalidad de hasta el 10 % del importe total del contrato. Ello

sin perjuicio de la posible resolución contractual y con carácter unilateral por parte de la Administración Local.

Asimismo, se prevé que *“La aplicación y pago de penalidades no excluye de la indemnización a la que la Administración pueda tener derecho por daños y perjuicios imputables al contratista”*.

Mediante escrito de fecha 8 de abril de 2024 se requirió a la Asociación determinada documentación y la constitución de garantía definitiva.

Por Decreto de fecha 3 de mayo de 2024 se adjudica el contrato a la Asociación Intervención Social Os Zagales, por un importe anual de cinco mil setecientos treinta y cinco euros (5.735 €) más quinientos setenta y tres euros con cincuenta céntimos (573,50 €) correspondientes al IVA. Además, el adjudicatario ofrece la participación en el diseño, elaboración e impresión de materiales de sensibilización y/o difusión en el marco del programa y sin coste adicional de 1.000 euros. El contrato tendrá una duración desde el 1 de mayo de 2024 o en su defecto desde el acta de inicio del servicio hasta el 31 de diciembre de 2025. Podrá prorrogarse por un año más, y la prórroga será obligatoria para el contratista si se produce su preaviso con al menos dos meses de antelación y será expresa.

Con fecha 7 de mayo de 2024, se formaliza el contrato de servicios con la asociación adjudicataria.

Con fecha 23 de mayo de 2024, la coordinadora técnica del Punto Municipal del Observatorio Regional de la Violencia de Género (PMORVG) del Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz emite informe en el que se indica que la duración del contrato es de 8 de mayo de 2024 a 31 de diciembre de 2025 y en el que se expone:

“Previo al inicio del contrato se mantuvo una reunión el día 7 de mayo de 2024, entre la Dirección de la adjudicataria, ..., en la que se concreta las siguientes actuaciones que se realizarán al inicio del contrato:

1. Compromiso de cumplir con el requisito de contratar para cubrir las acciones del Punto Violeta, tanto a una figura masculina como otra femenina, tal y como se indica en el pliego de condiciones económico-administrativas y de prescripciones técnicas.

2. Transporte adecuado para el traslado del material hasta el recinto donde se va a ubicar el Punto Violeta.

Posteriormente en fecha 13 de mayo de 2024, desde la Concejalía de Igualdad se le envía un correo electrónico en el que se concretan las fechas para la instalación del Punto violeta en los IES del municipio, obteniéndose respuesta por parte de la adjudicataria, también mediante un correo electrónico en el dan el visto bueno a las fechas propuestas y realización de esta parte de la prestación del servicio, que daría comienzo el día 20 de mayo de 2024.

Pues respecto a lo anterior se informa de lo siguiente:

1. En fecha 17/05/2024 no han contratado a la figura masculina para la prestación del servicio, incumpliendo así lo previsto en el pliego, y lo acordado en la reunión del 7 de mayo.

2. En el mismo día debían hacerse cargo del transporte del material desde la Concejalía de Igualdad hasta el Punto Violeta, con advertencia por la Concejalía del volumen de material a transportar, a pesar de ello, acude una sola persona de la entidad adjudicataria, por lo que incumplen con lo previsto en el pliego relativo al transporte del material al Punto Violeta instalado en el Recinto Ferial, teniendo que hacerse cargo personal de la propia Concejalía de Igualdad.

3. Posteriormente en ese mismo día la entidad adjudicataria comunica, primero mediante correo electrónico, después a través de llamada telefónica a las 14:00 horas, que no dispone de personal para afrontar la prestación del servicio en la semana siguiente.

Por lo que se comunica en este informe al Servicio de Contratación las siguientes infracciones graves, recogida en el apartado d) Inspección, Infracción y sanciones. Penalizaciones epígrafe

B) Tendrán la consideración de Infracciones graves

1. El incumplimiento las obligaciones contenidas en pliego o asumidas en virtud de la oferta técnica o económica.

2. El incumplimiento de los horarios acordados para la prestación del servicio o disminución del número de horas de servicio y/o número de personas que prestan el servicio e incumplimiento de los requisitos exigidos al personal (titulación, formación ...), así como cambios en el personal adscrito al servicio sin la autorización previa de la concejalía de Igualdad.

3. La incomparecencia de la empresa en plazo y forma, a los requerimientos del órgano contratante.

Ante esta situación y dado el reiterado incumplimiento del contrato en tan breve espacio de tiempo, proponemos la resolución del contrato por causas imputables al contratista”.

TERCERO.- Mediante Decreto de la Junta de Gobierno Local de 24 de mayo de 2024, que incorpora el informe de 23 de mayo de 2024 de la coordinadora, antes citado, se aprueba el inicio del expediente de resolución del contrato y se acuerda dar un plazo de audiencia a la contratista para que formule alegaciones.

Notificado ese mismo día, el 6 de junio de 2024, la contratista presenta un escrito en el que manifiesta su incapacidad para contratar a un hombre puesto que no se han presentado candidatos y después de justificar su proceder, concluye que no consta acreditado incumplimiento alguno de las obligaciones contenidas en el pliego de prescripciones técnicas en virtud de la oferta técnica, ya que se ha solicitado y recibido en tiempo y forma autorización para que el equipo se componga de dos perfiles de género femenino. Asimismo, aseveran que no ha incumplido los horarios acordados para la prestación del servicio ya que informó de manera adecuada, en tiempo y forma, de las limitaciones que existían y se ofrecieron alternativas que cumplían los requerimientos técnicos y/o administrativos, que no se tuvieron en cuenta ni se contemplaron en ningún momento. Concluyen solicitando el archivo del expediente.

La coordinadora técnica emite informe el 20 de junio de 2024 en el que responde a las alegaciones realizadas por la contratista con el siguiente tenor:

“1. Se reconoce por parte de la concejalía que en la reunión mantenida a fecha 7 de mayo de 2024, no se tenía conocimiento del horario del servicio, pero sí de las fechas de realización.

2. La empresa no cumple con el Pliego de Prescripciones Técnicas, en cuanto a la contratación de perfil masculino para la realización del servicio, en la reunión mantenida el 7 de mayo, se expresa por parte de la concejalía que entendemos que por la proximidad de la fiesta donde se requiere el servicio, no se cuente con perfil masculino, pero que para las próximas sí que se debe cumplir, a fecha de 17/05/2024 siguen sin contar con dicho perfil.

3. En cuanto a la prestación del servicio de los IES, se le manda a la empresa un mail con las fechas de realización el día 13/05/2024 donde la empresa comunica el OK, dando comienzo con dichas

acciones el lunes 20 de mayo, el viernes 17 de mayo a las 14:00 h nos comunican que no puede asumir con dicha acción ya que no cuenta con personal para llevarlo a cabo.

Las fechas son acuerdos que se llevan a cabo con los IES desde el inicio del curso, como parte del programa de sensibilización que se realizan durante el curso, por este motivo, lo que propone la empresa de realizarlo en octubre de 2024 con motivo del 25 de noviembre, no es posible de realizar.

A continuación, reitera el punto segundo relativo al transporte de material, así como la comunicación de las infracciones graves y la conclusión del informe de fecha 23 de mayo de 2024, proponiendo la resolución del contrato por causas imputables al contratista “ante esta situación y dado el reiterado incumplimiento del contrato en tan breve espacio de tiempo”.

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

misimos 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.c) 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.- Por lo que se refiere al régimen jurídico aplicable, 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 de la 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.

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, o en su caso, de los Servicios Jurídicos y de la Intervención de la corporación.

De acuerdo con la normativa expuesta resulta que la competencia para resolver los contratos corresponde al órgano de contratación. En este caso, a la Junta de Gobierno Local que adjudicó el contrato.

En este supuesto, en cuanto al procedimiento, se ha dado audiencia al contratista, el cual formuló alegaciones oponiéndose a la resolución contractual planteada por la Administración. No consta en el expediente cómo se constituyó la garantía definitiva a los efectos de determinar si habría o no que conceder dicho trámite.

Tampoco figuran en el procedimiento el informe de la Secretaría ni el de la Intervención. Como ya tuvimos ocasión de señalar en nuestros dictámenes, entre 758/22, de 15 de diciembre y 627/24, de 17 de octubre, los efectos de la existencia de vicios formales en el procedimiento han de ponderarse porque una automática declaración de nulidad no se compadece bien con la consideración de la nulidad del procedimiento como consecuencia extrema derivada de los defectos padecidos en el mismo, de forma acorde con la doctrina que aconseja administrar con moderación las nulidades de pleno derecho estimando

su existencia en aquellos casos limite en que exista ausencia total del procedimiento.

Asimismo, no se ha formulado una propuesta de resolución que recoja motivadamente la posición de la Administración y exponga con claridad los hechos y fundamentos que justifican la propuesta de resolución del contrato.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que tal y como hemos señalado reiteradamente, (así nuestros dictámenes 127/21, de 16 de marzo, 701/24, de 7 de noviembre, 302/25, de 12 de junio y 36/26 de 21 de enero, entre otros), el dictamen preceptivo de esta Comisión está sujeto a unas exigencias formales que vienen desarrolladas en el artículo 19 del ROFCJA, en cuya virtud *“el informe preceptivo de la Comisión Jurídica Asesora se debe solicitar cuando el expediente esté completamente tramitado, en su caso, una vez adoptada la Propuesta de Resolución y antes de la decisión de la administración correspondiente”*.

Si se considera que el dictamen de esta Comisión ha de versar sobre la resolución del contrato de referencia, es claro que la propuesta que ha de culminar el expediente para ser luego elevada a este órgano consultivo es la que formule el órgano de contratación sobre la concurrencia de los presupuestos necesarios para que proceda dicha resolución contractual, con inclusión de los correspondientes antecedentes y fundamentos jurídicos, incluyendo la totalidad de los trámites del procedimiento.

El órgano consultivo no está llamado a elaborar propuestas de resolución, sino a valorar las elaboradas por la Administración consultante, ratificándolas o desautorizándolas. Se trata de un defecto esencial en orden a la posible emisión por esta Comisión Jurídica Asesora del dictamen solicitado porque tratándose de dictámenes preceptivos, nunca se pronuncia en abstracto, sino que lo hace en relación con los contenidos dispositivos o decisorios concretos que la

Administración pretende adoptar, una vez que el expediente está completamente tramitado. En particular debe advertirse que, en el caso que nos ocupa, ni siquiera se ha invocado la causa de resolución aplicable al contrato ni los efectos de la misma.

Procedería, en consecuencia, retrotraer el procedimiento para que fuera tramitado de acuerdo con lo expuesto.

Sin embargo, no procede la retroacción porque el procedimiento ha caducado. En este sentido, los expedientes de resolución contractual iniciados de oficio que se rijan por la legislación sobre contratos públicos caducan a los ocho meses, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 212.8 de la LCSP en relación con el apartado 3.9 del anexo de la Ley 1/2001, de 29 de marzo, por la que se establece la duración máxima y el régimen de silencio administrativo de determinados procedimientos.

En este caso, el procedimiento de resolución contractual se inició por Decreto de la Junta de Gobierno Local de fecha 24 de mayo de 2024 por lo que, antes de solicitar el informe a este órgano consultivo, había transcurrido el señalado plazo de ocho meses y había caducado.

TERCERA.- En todo caso, en orden a su eventual resolución, hemos de advertir que el presente contrato se formalizó el 7 de mayo de 2024, con una duración hasta el 31 de diciembre de 2025, con posibilidad de prorrogarse un año más, prórroga que no consta se haya formalizado.

El artículo 311.6 de la LCSP establece que los contratos de mera actividad o de medios se extinguirán por el cumplimiento del plazo inicialmente previsto o las prórrogas acordadas, sin perjuicio de la prerrogativa de la Administración de depurar la responsabilidad del

contratista por cualquier eventual incumplimiento detectado con posterioridad.

Así pues, a la vista de dicha circunstancia, nos encontramos con que, caducado el procedimiento de resolución del contrato, no sería posible iniciar uno nuevo porque el contrato cuya resolución se pretende se extinguió el 31 de diciembre de 2025 por cumplimiento del plazo contractual, por lo que, tratándose de un contrato extinguido, su resolución ya no sería posible (dictámenes de esta Comisión Jurídica Asesora 486/19, de 21 de noviembre; 367/21, de 27 de julio; 575/23, de 24 de octubre y 135/25, de 13 de marzo). En el mismo sentido se pronuncia el Dictamen del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana 15/2025, de 15 de enero.

No obstante lo anterior, nada impide la liquidación del contrato extinguido, en la que puede tenerse en cuenta lo apuntado en los informes que obran en el expediente en relación con los eventuales incumplimientos de la entidad adjudicataria a efectos de su reclamación.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- No procede la resolución del contrato PA 36/2024 denominado *“Servicio de gestión e instalación de puntos violetas de información, sensibilización, prevención y atención en situaciones de agresiones sexistas en espacios públicos y de ocio”*, suscrito con la

Asociación Intervención Social Os Zagales, por haber caducado el procedimiento de resolución.

SEGUNDA.- No puede iniciarse un nuevo procedimiento de resolución por haberse extinguido el contrato, sin perjuicio de su posible liquidación.

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 1 de julio de 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 404/26

Sr. Alcalde de Torrejón de Ardoz

Plaza Mayor, 1 – 28850 Torrejón de Ardoz