

Dictamen nº: **135/25**
Consulta: **Alcaldesa de Alcalá de Henares**
Asunto: **Contratación Pública**
Aprobación: **13.03.25**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 13 de marzo de 2025, emitido ante la consulta formulada por la alcaldesa de Alcalá de Henares a través del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, 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 “Servicio de administración integral de pisos tutelados para mujeres víctimas de violencia de género, dependiente de la Concejalía de Igualdad” (Expte.- 6546), suscrito con la Asociación Centro Trama.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 12 de diciembre de 2024, 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 840/24, 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).

Considerando la documentación remitida incompleta, con fecha 15 de enero de 2025, se procedió a solicitar el correspondiente complemento, a tenor de los artículos 14.1.g) y 19.1 y 2 del ROFCJA, suspendiéndose el plazo establecido para la emisión del mismo hasta su adecuada recepción.

Correspondió su estudio, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Carmen Cabañas Poveda, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada en el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 13 de marzo de 2025.

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

El contrato de cuya resolución se trata, articulaba la gestión indirecta por parte de la Administración local, de un recurso vinculado a la protección contra la violencia de género: un piso tutelado para mujeres víctimas de violencia de género y sus hijos e hijas, con capacidad para 12 plazas, que la administración autonómica venía financiando a tal fin, en virtud del convenio de colaboración, suscrito con la Administración municipal.

Por razones de sistemática, se refieren en primer lugar los datos de interés referidos al convenio y, seguidamente los atinentes al contrato.

1.- Desde el 27 de diciembre de 2019, fecha en que se suscribió inicialmente, se venía prorrogando un convenio de colaboración entre la Comunidad de Madrid, a través de la entonces Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad (Dirección General de Igualdad), y el Ayuntamiento de Alcalá de Henares, para la gestión y seguimiento por parte de la Administración local, de un piso tutelado

para mujeres víctimas de violencia de género y sus hijos e hijas, con capacidad de 12 plazas, como recurso especializado definido en la Ley 5/2005, de 20 de diciembre, Integral contra la Violencia de Género de la Comunidad de Madrid.

En cuanto a su contenido obligacional, la cláusula tercera del convenio establecía:

“TERCERA. - OBLIGACIONES DE LAS PARTES.

1. Obligaciones del Ayuntamiento de Alcalá de Henares

1. El Ayuntamiento de Alcalá de Henares aportará para la prestación de los servicios propios del Piso Tutelado un inmueble debidamente equipado y adecuado a la finalidad del dispositivo que en él se desarrollará. En este sentido, se compromete a mantener en las condiciones de seguridad precisas las citadas instalaciones, conforme a las disposiciones legales aplicables y a conservar las mismas en perfecto estado.

2. Asimismo, el Ayuntamiento de Alcalá de Henares se compromete a contribuir presupuestariamente en la cuantía establecida en la cláusula cuarta.

3. Justificar con carácter mensual los gastos de gestión del Piso Tutelado, en la forma descrita en la cláusula sexta, así como acreditar el pago efectivo de los gastos justificados con cargo a este convenio con la periodicidad señalada en la misma cláusula.

4. El Ayuntamiento de Alcalá de Henares, encargado de la gestión del Piso Tutelado objeto de este convenio, coordinará el funcionamiento del mismo, de acuerdo con las normas e instrucciones establecidas por parte de la Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad (Dirección General de

Igualdad) para el acceso a los recursos de la Red de Atención Integral para la Violencia de Género de la Comunidad de Madrid.

5. El Piso Tutelado contará con el personal necesario para la prestación de los servicios previstos y su contratación dependerá exclusivamente del Ayuntamiento de Alcalá de Henares, siendo la Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad (Dirección General de Igualdad) ajena a dichas relaciones.

6. El Ayuntamiento de Alcalá de Henares comunicará mensualmente en una relación pormenorizada, conforme al Anexo III, las altas y bajas de usuarias del dispositivo, para proceder al abono de las plazas, distinguiendo entre plaza vacante y plaza ocupada, según se indica en la cláusula quinta.

7. El Ayuntamiento de Alcalá de Henares elaborará una memoria anual de la gestión realizada en el Piso Tutelado y la remitirá a la Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad (Dirección General de Igualdad).

8. El Ayuntamiento de Alcalá de Henares destacará el logotipo facilitado por la Comunidad de Madrid, a través de la Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad (Dirección General de Igualdad), en el Piso Tutelado.

2. Obligaciones de la Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad (Dirección General de Igualdad):

1. Aportar las cantidades que se establecen en la cláusula Cuarta.

2. Coordinar y supervisar el desarrollo del presente Convenio.

3. Facilitar una imagen unificada de carácter institucional a incluir en todo el material utilizado en la gestión del Piso Tutelado objeto de este Convenio”.

Los gastos resultantes de la gestión del recurso a que se refería el convenio, conforme a su cláusula cuarta, se financiaban al 80% por la administración autonómica y en el 20% por la administración municipal.

Este convenio se prorrogó para los años 2021, 2022 y 2023 siguiendo el procedimiento descrito en su cláusula décima. Asimismo, en la adenda de modificación y prórroga para el año 2023 se modificaron las cláusulas tercera, quinta y decimocuarta del convenio.

De igual forma, la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, suscribió con el Ayuntamiento de Alcalá de Henares, otra prórroga para el año 2024. El correspondiente acuerdo municipal fue aprobado, por acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 8 de septiembre de 2023 y, el 20 de septiembre de 2024, se acordó aprobar otra prórroga, para extenderlo durante todo el año 2025.

Así las cosas, el contrato cuya resolución se nos plantea, resultaba esencialmente vinculado al cumplimiento de las obligaciones municipales asumidas en dicho convenio y era, materialmente financiado en gran medida, a través de las aportaciones autonómicas que se articulaban en el mismo.

2.- Refiriéndonos particularmente al contrato, podemos establecer lo siguiente:

Tras el inicio del expediente de contratación, los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante PCAP) y de Prescripciones Técnicas (en adelante PPT) fueron aprobados por la Junta de Gobierno Local, en sesión celebrada el día 21 de abril de 2023, que decidió sustanciarlos por el procedimiento abierto y una pluralidad de criterios, con un presupuesto máximo anual de 219.000,00 €, IVA incluido, que se corresponden con 199.090,91 € de principal más

19.909,09 € en concepto de 10% de IVA. CNAE-2009: 87.90 CPV: 85311000-2.

En la misma sesión de fecha 21 de abril de 2023, se aprobó el expediente de contratación con el informe favorable emitido por la Directora del Área de Régimen Jurídico e Interior en fecha 30 de marzo de 2023, y por el secretario-titular del Órgano de Apoyo a la Junta de Gobierno Local y la Asesoría Jurídica de fecha 31 de marzo de 2023 y se dispuso la apertura del procedimiento de adjudicación.

Igualmente, se acordó la aprobación del gasto por el importe antes señalado, previa fiscalización favorable por la Intervención municipal, el día 19 de abril de 2023, existiendo crédito adecuado y suficiente.

Los PCAP del “Servicio de administración integral de pisos tutelados para mujeres víctimas de violencia de género, dependiente de la Concejalía de Igualdad”, establecían que el objeto del contrato consistía en *“la contratación del servicio para la administración integral de los pisos tutelados para mujeres víctimas de violencia de género y sus hijos e hijas, dependientes de la concejalía de igualdad del Ayuntamiento de Alcalá de Henares, para satisfacer las necesidades establecidas en los PPT, teniendo ambos pliegos carácter contractual”*.

Sobre la misma cuestión, la cláusula 1.1 de los PPT precisaba que, *“el funcionamiento de los pisos tutelados para mujeres víctimas de violencia de género era el resultado de un Convenio de Colaboración suscrito entre la Comunidad de Madrid, a través de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social –Dirección General de Igualdad- y el Ayuntamiento de Alcalá de Henares, a través de la Concejalía de Igualdad”*.

Por su parte, en cuanto a la determinación de su normativa rectora y régimen jurídico, la cláusula segunda de los PCAP, consideraba los servicios a que se refiere el contrato encuadrables en los artículos 17 y

25 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, en adelante LCSP/17, de aplicación por su fecha y al resto de normativa contractual concordante y complementaria que detallaba y precisaba que, se trataba de un contrato con prestaciones en favor de la ciudadanía, en el sentido previsto en el artículo 312 de la LCSP.

La cláusula 5, en su punto 1, establecía que el contrato tendría una duración de un año desde su fecha y que, por el órgano de contratación se podría acordar una prórroga de otro año, que sería obligatoria para el empresario, siempre que su preaviso se produjera al menos con dos meses de antelación a la finalización del plazo de duración del contrato.

En cuanto a su resolución, la cláusula 21 de los PCAP preveía que, además de por su cumplimiento, el contrato se extinguirá por su resolución, acordada por la concurrencia de alguna de las causas previstas en los artículos 211 y 313 de la LCSP/17 y por el incumplimiento de cualquiera de las condiciones obligacionales esenciales recogidas en los pliegos de condiciones, cuando así fuera establecido, dando lugar a los efectos previstos en los artículos 213 y 313 del citado cuerpo legal.

Además, precisaba como causa particular que *“se resolvería si la Comunidad de Madrid decidiera suspender o no prorrogar el Convenio de colaboración con el Ayuntamiento de Alcalá de Henares, que le daba soporte”*.

Por acuerdo de la Junta de Gobierno local de fecha 21 de julio de 2023 se adjudicó el contrato de servicio de Administración integral de Pisos Tutelados para mujeres víctimas de violencia de género,

dependiente de la Concejalía de Igualdad, a favor de la entidad Asociación Centro Trama. Igualmente se designó como responsable del seguimiento del contrato a una técnica de la Concejalía de Igualdad.

La asociación seleccionada constituyó la garantía definitiva, mediante carta de pago y, de acuerdo con los antecedentes adjuntos y de conformidad con los arts. 35, 36 y 153 de LCSP/17, las partes procedieron a formalizar el contrato.

De esa forma, el Ayuntamiento de Alcalá de Henares y la empresa Asociación Centro Trama suscribieron el contrato administrativo número 4.444, de fecha 27 de agosto de 2023, para la prestación del servicio de administración integral de pisos tutelados para mujeres víctimas de violencia de género y sus hijos e hijas (Expediente de contratación número 6546).

El contrato preveía en su cláusula tercera, que tendría una duración de un año desde su fecha y que, por el órgano de contratación se podría acordar una prórroga de otro año, que sería obligatoria para el empresario, siempre que su preaviso se produjera al menos con dos meses de antelación a la finalización del plazo de duración del contrato.

El contrato suscrito, en punto a su extinción, preveía en su cláusula sexta que, además de por su cumplimiento, el contrato se extinguirá por su resolución, acordada por la concurrencia de alguna de las causas previstas en los artículos 211 y 313 de la LCSP y por el incumplimiento de cualquiera de las condiciones obligacionales esenciales recogidas en los pliegos de condiciones, cuando así fuera establecido, dando lugar a los efectos previstos en los artículos 213 y 313 del citado cuerpo legal.

Igualmente, en su cláusula séptima disponía que, de conformidad con el PCAP y el artículo 204 de la LCSP/17, y sin que ello suponga la modificación del presupuesto máximo anual, el contrato podrá verse

modificado en atención a lo señalado en la cláusula quinta del convenio de colaboración entre la Comunidad de Madrid, a través de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social (Dirección General de Igualdad) y el Ayuntamiento de Alcalá de Henares para la gestión de un piso tutelado para mujeres víctimas de violencia de género y sus hijos/as, que aludía a unas obras en el piso tutelado de referencia.

La prórroga del indicado contrato, durante el año 2025, propuesta a la empresa el día 27 de mayo de 2024, fue aceptada por la misma el día 29 del mismo mes y año.

Según consta, el día 5 de agosto de 2024, la Concejalía de Igualdad del Ayuntamiento de Alcalá de Henares, dirigió una comunicación a la empresa explicando que *“a la vista de que del proyecto del convenio de colaboración entre la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Alcalá de Henares para el año 2025, según el cual resulta que será la Comunidad de Madrid la que se haga cargo de la prestación del servicio, se va a realizar la propuesta para la aprobación por el órgano de contratación de un periodo de prórroga del contrato administrativo nº 4444 (Expediente nº E 6546), que iría desde la fecha de finalización del contrato vigente hasta el día 1 de enero de 2025”*.

El 6 de agosto, se efectuó la contestación de la contratista, negando su conformidad a la propuesta, en tanto no se aclarase si el personal adscrito al servicio sería subrogado por la nueva entidad prestadora del servicio.

Seguidamente, consta un informe técnico de 12 de agosto de 2024, que constata el adecuado cumplimiento del contrato hasta la fecha y propone para su aprobación por la Junta de Gobierno Local, la prórroga del contrato, contemplando en el mismo -de acuerdo con su cláusula tercera del contrato y la cláusula 21 del PCAP- la posibilidad de que, si la Comunidad de Madrid, decide suspender o no prorrogar el convenio

de colaboración con el Ayuntamiento de Alcalá de Henares, se produciría la resolución del contrato.

El 23 de agosto de 2024, el concejal–secretario de la Junta de Gobierno Local, emitió acta de lo acordado en la Junta de Gobierno Local de 19 de agosto de 2024, donde se acordó la propuesta presentada, con las consideraciones indicadas en su informe por la Intervención Municipal, que también consta incorporado. Tales consideraciones fueron:

“- Toda vez que al día de la fecha faltan menos de dos meses para la finalización del contrato, la prórroga propuesta ha perdido su carácter de obligatoria para el contratista y ha de ser considerada voluntaria, si bien queda acreditado que cuenta con la conformidad expresa del mismo.

- No se introducen en el acuerdo los condicionantes o aclaraciones que reclamaba la empresa para aceptar la prórroga por lo que existe riesgo de no prestación del servicio”.

El acuerdo se notificó a la Asociación Centro Trama el día 6 de septiembre de 2024, que nuevamente solicitó aclaración sobre la cuestión de la eventual subrogación del personal, mediante escritos de 9 y 13 de septiembre.

TERCERO.- Con fecha de 1 de octubre de 2024, la titular de la Concejalía de Igualdad, emitió informe proponiendo la iniciación de un procedimiento para la resolución contractual, con sustento en las previsiones de los pliegos de condiciones que rigen la prestación del servicio, que establecían en la cláusula 21 del PACP, relativa a la resolución y extinción del contrato: *“Además de por su cumplimiento, el contrato se extinguirá por su resolución acordada por la concurrencia de alguna de las causas previstas en los artículos 211 y 313 de la LCSP. Igualmente serán causas de resolución del presente contrato las*

siguientes: ... Que la Comunidad de Madrid decida suspender o no prorrogar el Convenio de colaboración con el Ayuntamiento de Alcalá de Henares”.

A partir de lo expuesto, considerando que el convenio no iba a ser prorrogado para el 2025, y de acuerdo con el artículo 211.1 el informe proponía *“la aprobación por la Junta de Gobierno Local del inicio del expediente de resolución del contrato administrativo número 4.444, conforme al procedimiento que se establezca en la legislación vigente de contratos del sector público y en la ley 39/2015 de 1 de octubre del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas”.*

En sesión de 4 de octubre de 2024, la Junta de Gobierno Local aprobó la incoación del procedimiento de resolución del contrato, conforme a la propuesta formulada, acordándose su instrucción por la Concejalía de Igualdad y, mediante diligencia instructora de 14 de octubre, se concedió trámite de audiencia a la contratista.

El 15 de octubre de 2024, la contratista formuló alegaciones, interesando la vista del expediente y manifestando que la resolución unilateral del contrato implicaría su derecho a ser indemnizados, conforme a los artículos 211, 212 y 313 de la LCSP/17 y que, además, el personal tendía derecho a ser subrogado en el nuevo contrato que se efectuara, para continuar prestando el servicio.

El 18 de octubre de 2024, se concedió el derecho de audiencia y vista del expediente a la entidad contratista y el 24 de octubre, la misma reiteró por escrito sus anteriores alegaciones.

Consta además un trámite de alegaciones concedido a la Consejería de Familia, el día 7 de noviembre, que fue contestado por la Dirección General de Igualdad, indicando que no iba a comparecer en el

expediente, pues no tenía la condición de interesada en el procedimiento.

Se emitió un posterior informe de fecha 13 de noviembre de 2024, en el que el secretario titular del municipio, repasó los antecedentes y el desarrollo del expediente tramitado, considerando todo él ajustado a derecho, si bien precisado la necesidad de recabar el dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora, al haber formulado la contratista su oposición a la resolución del contrato.

En sesión de 22 de noviembre de 2024, la Junta de Gobierno Local acordó aprobar la propuesta de resolución formulada y su remisión a esta Comisión Jurídica Asesora. Se adjunta el acta de la sesión, extendida el día 25 de noviembre de 2024.

Constando un primer oficio de la alcaldesa de Alcalá de Henares de 3 de noviembre de 2024 y otro del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local de 17 de diciembre de 2024, el expediente tuvo entrada en el registro de esta Comisión Jurídica Asesora el día 18 de diciembre de 2024.

Tras la inicial solicitud, hubo de solicitarse la remisión de cierta documentación complementaria, que omitía el precedente expediente, pues no se nos había remitido inicialmente la copia del convenio de colaboración que daba soporte al contrato, ni la de los PCAP y PPT del contrato de cuya resolución se trata, entre otra.

El día 3 de marzo de 2025, ha tenido entrada en el registro de esta Comisión Jurídica Asesora, la documentación complementaria requerida. En concreto, se nos han enviado los correspondientes Pliegos de Cláusulas Administrativas, el Pliego de Prescripciones Técnicas y resto de documentación contractual; así como el Convenio de colaboración entre la Comunidad de Madrid, a través de la entonces Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad

(Dirección General de Igualdad) y el Ayuntamiento de Alcalá de Henares, para la gestión de un Piso Tutelado para mujeres víctimas de Violencia de Género y sus hijos e hijas, que se suscribió el 27 de diciembre de 2019.

Igualmente, se nos ha remitido un informe técnico relativo a la extinción del contrato, suscrito el 20 de febrero de 2025, por la titular de la Concejalía de Igualdad, que relata:

«La Junta de Gobierno Local de fecha 20 de septiembre de 2024 acordó aprobar el Convenio de colaboración entre la Comunidad de Madrid, a través de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales (Dirección General de Igualdad), y el Ayuntamiento de Alcalá de Henares para la gestión de un piso tutelado para mujeres víctimas de violencia de género, sus hijos y personas dependientes para el año 2025 y en el importe de 17.077,78.

Posteriormente, la Junta de Gobierno Local de fecha 30 de diciembre de 2024 acordó:

-Dejar sin efecto el anterior acuerdo de fecha 20 de septiembre de 2024.

- Acordar la puesta a disposición de los inmuebles de titularidad municipal para la prestación de servicios de gestión y seguimiento de pisos tutelados para mujeres víctimas de violencia de género, sus hijos menores y personas dependientes.

- Aprobar el convenio de colaboración entre la Comunidad de Madrid, a través de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, y el Ayuntamiento de Alcalá de Henares para la autorización gratuita de uso de inmuebles para la prestación de servicios de gestión y seguimiento de pisos tutelados para mujeres

víctimas de violencia de género, sus hijos menores y personas dependientes (Convenio publicado en el BOCM nº 20 de fecha 24 de enero de 2025).

Las prestaciones y servicios de atención a mujeres víctimas de violencia de género objeto del Convenio de colaboración para el año 2025 se prestarán en los inmuebles mediante gestión directa de la Comunidad de Madrid, Consejería de Familia, Juventud y Asuntos sociales, a través del personal de la Dirección General de la Mujer (cláusula segunda - Utilidad social de los inmuebles).

Asimismo, el acuerdo de Junta de Gobierno Local de fecha 30 de diciembre de 2024 establece: “Toda vez que a partir del 01-01-2025 va a ser la Comunidad de Madrid la encargada de la prestación del servicio de administración del piso tutelado, el contrato número 4.444 del servicio de administración integral de pisos tutelados para mujeres víctimas de violencia de género, dependiente de la Concejalía de Igualdad debe quedar resuelto y extinguido a dicha fecha conforme lo señalado en la cláusula 21 del pliego de cláusulas administrativas particulares”.

Con fecha 2 de enero de 2025 se procede a la firma, por parte de la representación de la Concejalía de Igualdad y la representación de la Asociación Centro Trama, del acta de entrega y recepción del servicio prestado por la Asociación Centro Trama en la que se deja constancia, entre otras cosas, que se procede a la recepción de la totalidad del objeto del contrato administrativo, habiendo finalizado el servicio el día 31 de diciembre de 2024».

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.

La contratista ha formulado su oposición y por ello, resulta preceptivo el dictamen de esta Comisión ex artículo 191.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP/17).

SEGUNDA.- Por lo que se refiere al régimen jurídico aplicable, esta Comisión Jurídica Asesora viene distinguiendo entre la norma sustantiva que rige el asunto de fondo y la norma aplicable al procedimiento (en el mismo sentido, el Consejo de Estado, así su dictamen 167/2021, de 25 de marzo). En el presente caso, ambas coinciden, pues se trata de un contrato adjudicado con posterioridad a

la entrada en vigor de la LCSP/17, que es la vigente al inicio del procedimiento de resolución contractual.

Por lo que se refiere al procedimiento de resolución contractual, habrá que estar, por tanto, en los artículos 191 y 212 de la LCSP/17. Además, ante la falta de desarrollo reglamentario en el aspecto objeto de estudio de las disposiciones vigentes en materia de contratación del sector público, debe considerarse lo dispuesto en el artículo 109 RGLCAP, referido específicamente al “procedimiento para la resolución de los contratos”.

El artículo 191.1 de la LCSP/17 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 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 y de la Intervención de la Corporación (cfr. artículo 114.3 del TRRL).

De acuerdo con la normativa expuesta resulta que la competencia para resolver los contratos corresponde al órgano de contratación. En este caso el contrato fue adjudicado la Junta de Gobierno Local de Alcalá de Henares, por lo que ese mismo órgano es también el órgano competente para la resolución.

En cuanto al procedimiento, en nuestro caso se ha dado audiencia a la contratista, la cual se ha opuesto a la resolución del contrato por las causas ya expuestas. Dado que la garantía se constituyó mediante abono por el propio contratista -carta de pago-, no ha sido preciso conceder audiencia adicional al avalista, que no existe en este caso.

Figura en el procedimiento el informe de la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento, que se ha incorporado al expediente tras el trámite de audiencia, lo que respeta la previsión del artículo 82.1 de la LPAC (*“la audiencia a los interesados será anterior a la solicitud del informe del órgano competente para el asesoramiento jurídico o a la solicitud del dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, en el caso que éstos formaran parte del procedimiento”*).

En cuanto el informe de la Intervención General del Ayuntamiento, consta expresamente que ese órgano fiscalizador ha tenido conocimiento de los avatares del convenio con la administración autonómica y su influencia sobre este contrato, como evidencia el acta de lo acordado en la Junta de Gobierno Local de 19 de agosto de 2024, notificada al contratista, donde se analizó la propuesta de limitar la duración de la prórroga del contrato hasta el fin del año 2024, incorporando las consideraciones de la Intervención Municipal, que apuntó que, al remitirse la nueva prórroga al contratista con menos de dos meses, no le era vinculante y que, además, no se ofrecían al contratista las aclaraciones que precisaba, con el subsiguiente riesgo de que abandonara el servicio.

Sin perjuicio de lo anterior, tras la incoación del procedimiento de resolución contractual no se ha incorporado el pertinente informe de la Intervención municipal.

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»*.

En cuanto al plazo para resolver el procedimiento, cuyo incumplimiento determina la caducidad conforme a lo establecido en el artículo 212.8 de la LCSP/17, el criterio mantenido por esta Comisión 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.

Por ello, esta Comisión Jurídica Asesora ha venido considerando aplicable el plazo de tres meses previsto en el artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC).

No obstante lo anterior, la Ley 11/2022, ha establecido un plazo específico para el procedimiento de resolución contractual, pues su artículo 31, bajo la rúbrica, *“Modificación 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”*, establece que: *«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, queda modificada como sigue...*

Tres. Se introduce un nuevo epígrafe en el apartado 3 del Anexo, que será el apartado 3.9.con la siguiente redacción: “3.9. Expedientes de resolución contractual que se rijan por la legislación sobre contratos públicos. Ocho meses. Caducidad (iniciados de oficio). Desestimatorio (iniciados a instancia del contratista)”».

Dicha previsión resulta de aplicación a los procedimientos iniciados tras su entrada en vigor, por lo que se aplica al presente procedimiento el plazo de ocho meses conforme a lo anteriormente expresado.

En consecuencia, iniciado el procedimiento el día 4 de octubre de 2024, no ha incurrido en caducidad a fecha de emisión del presente dictamen; aunque el ayuntamiento no ha hecho uso de la facultad de suspensión prevista en el artículo 22.1 d) de la LPAC, conforme al cual, 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”.

TERCERA.- Como es sabido, la resolución de los contratos es una de las prerrogativas de las que dispone la Administración en la fase de ejecución de los contratos administrativos, ligada a su obligación de velar por la satisfacción del interés público que motivó la celebración del contrato. Por ello la Administración puede, al igual que recoge el artículo 1124 del Código Civil, optar por exigir el cumplimiento del contrato (por ejemplo, mediante la imposición de penalidades) o bien proceder a su resolución, posibilidad por la que deberá optar tan solo en casos de incumplimientos graves, como ya declaró el Tribunal Supremo en las sentencias de 16 de mayo de 1997 (recurso 12.105/1991) y 29 de mayo de 2000 (recurso 5639/1994).

Esa opción depende de la Administración que, con ella, ha de buscar que el incumplimiento contractual origine el menor daño posible al interés público –sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 25 de septiembre de 2003 (recurso 1892/1995)-. En relación con la resolución del contrato, la Sentencia de 8 de marzo de 2018 (recurso 921/2015) el Tribunal Superior de Justicia de Madrid recuerda la doctrina fijada en la sentencia del Tribunal Supremo de 24 de junio de 2004 en cuanto a que: “(...) la resolución implica una extinción

anticipada de un contrato perfeccionado, que constituye un modo anormal de terminación de la relación contractual por la concurrencia de alguna circunstancia en la vida del contrato que impide o hace inconveniente su prosecución hasta su extinción normal. De acuerdo con dicha naturaleza el incumplimiento que justifica la resolución ha de ser sustancial, no basta con cualquier apartamiento de las obligaciones asumidas en el contrato, sino que ha de afectar a la obligación esencial de una de las partes en el caso de obligaciones bilaterales o recíprocas. Esto es, de acuerdo con la jurisprudencia, tanto de la Sala Tercera como de la Primera del Tribunal Supremo, ha de tratarse de incumplimiento básico, grave, de la obligación, en el sentido de que no se realiza la conducta en qué consiste la prestación, quedando frustrado el fin objetivo del contrato o haciendo imposible la realización de la prestación por parte del contratista. O, dicho en otros términos, también en este ámbito de la resolución contractual ha de observarse el principio de proporcionalidad que exige para resolver el que el incumplimiento afecte a la esencia de lo pactado, no bastando aducir la no realización de prestaciones, que no impidan por su entidad alcanzar el fin del contrato”.

En el caso que nos ocupa, la resolución se basa en una causa específicamente prevista en los PCAP rectores de este contrato, que por su vinculación esencial al Convenio que constituía su causa, preveían que el contrato se resolvería si la Comunidad de Madrid decidiera suspender o no prorrogar el convenio de colaboración con el Ayuntamiento de Alcalá de Henares, que le daba soporte.

Como se expuso con anterioridad, esa circunstancia se ha producido efectivamente, tal como se indica en el informe técnico de 20 de febrero de 2025, suscrito por la titular de la Concejalía de Igualdad, que relata que, la Junta de Gobierno Local de fecha 30 de diciembre de 2024 acordó: “dejar sin efecto el anterior acuerdo de fecha 20 de septiembre de 2024, que estableció la prórroga del contrato durante todo

el 2025; acordar la puesta a disposición de los inmuebles de titularidad municipal para la prestación de servicios de gestión y seguimiento de pisos tutelados para mujeres víctimas de violencia de género, sus hijos menores y personas dependientes y aprobar un nuevo convenio de colaboración entre la Comunidad de Madrid, a través de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, y el Ayuntamiento de Alcalá de Henares para la autorización gratuita de uso de inmuebles para la prestación de servicios de gestión y seguimiento de pisos tutelados para mujeres víctimas de violencia de género, sus hijos menores y personas dependientes (Convenio publicado en el BOCM nº 20 de fecha 24 de enero de 2025)”.

De otra parte, el acuerdo de la Junta de Gobierno local indicaba adicionalmente que, *“las prestaciones y servicios de atención a mujeres víctimas de violencia de género objeto del Convenio de colaboración para el año 2025 se prestarán en los inmuebles mediante gestión directa de la Comunidad de Madrid, Consejería de Familia, Juventud y Asuntos sociales, a través del personal de la Dirección General de la Mujer (cláusula segunda - Utilidad social de los inmuebles)”* y establecía en cuanto a la vigencia del contrato cuya propuesta de resolución se analiza que, *“toda vez que a partir del 01-01-2025 va a ser la Comunidad de Madrid la encargada de la prestación del servicio de administración del piso tutelado, el contrato número 4.444 del servicio de administración integral de pisos tutelados para mujeres víctimas de violencia de género, dependiente de la Concejalía de Igualdad debe quedar resuelto y extinguido a dicha fecha, conforme lo señalado en la cláusula 21 del pliego de cláusulas administrativas particulares.*

Con fecha 2 de enero de 2025 se procede a la firma, por parte de la representación de la Concejalía de Igualdad y la representación de la Asociación Centro Trama, del acta de entrega y recepción del servicio prestado por la Asociación Centro Trama, en la que se deja constancia, entre otras cosas, que se procede a la recepción de la totalidad del objeto

del contrato administrativo, habiendo finalizado el servicio el día 31 de diciembre de 2024”.

Así pues, a la vista de dicha circunstancia, nos encontramos con que el contrato que nos ocupa quedó materialmente extinguido el 31 de diciembre de 2024, afectado por la pérdida de vigencia del convenio con el que se vinculaba esencialmente, cuya vigencia temporal también expiró el 31 de diciembre de 2024.

De esa forma, tal y como estableció el Consejo Consultivo de la Comunidad en sus dictámenes 514/11, de 21 de septiembre; 400/14, de 24 de septiembre y 328/15, de 17 de junio, entre otros, y esta Comisión Jurídica Asesora en sus dictámenes 486/19, de 21 de noviembre; 367/21, de 27 de julio y el 575/23, de 24 de octubre, tratándose de un contrato extinguido, su resolución ya no es posible.

No obstante lo anterior, nada impide completar la liquidación del contrato extinguido, si esta no se hubiera llevado a efecto en su totalidad.

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

CONCLUSIÓN

El contrato cuya resolución se pretende está extinguido desde el 31 de diciembre de 2024, afectado por la pérdida de vigencia del convenio con el que se vinculaba esencialmente, por lo que no procede la resolución contractual, sin perjuicio de lo dispuesto en la consideración jurídica tercera.

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 13 de marzo de 2025

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 135/25

Sra. Alcaldesa de Alcalá de Henares

Pza. de Cervantes, 12 – 28801 Alcalá de Henares