

En Logroño, a 27 de enero de 2004, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Bueyo Díez Jalón y D. José M^a Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D. Pedro de Pablo Contreras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

5/04

Relativo a la consulta trasladada por el Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local en relación con el expediente de resolución del contrato de suministro de vestuario correspondiente a la dotación anual del personal de representación de la Casa Consistorial, tramitado por el Ayuntamiento de Logroño.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

El 26 de marzo de 2003, la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Logroño aprobó el expediente de contratación para el suministro de vestuario correspondiente a la dotación anual del personal de representación de la Casa Consistorial, el Pliego de prescripciones técnicas y la apertura del procedimiento negociado de adjudicación.

El suministro tenía por objeto ocho lotes de prendas, con precio distinto fijado para cada uno: 11 corbatas (lote I), 22 pares de calcetines de invierno y 22 pares de calcetines de verano (lote II), 24 camisas de manga larga y 24 de manga corta (lote III), 12 zapatos de verano unisex (lote IV), 12 zapatos de invierno unisex (lote V), 12 trajes de verano (lote VI), 12 trajes de invierno con chaleco (lote VII) y 12 chaquetones (lote VIII).

Seguido el procedimiento por sus trámites, el suministro de los lotes I (corbatas), II

(calcetines), III (camisas), VI (trajes de verano) y VII (trajes de invierno) le fue adjudicado, por acuerdo de la Comisión de Gobierno de fecha 14 de mayo de 2003, al sastre D. F.P.M., cuya proposición fue la única presentada.

Segundo

El 1 de septiembre de 2003, el personal subalterno del Ayuntamiento de Logroño, destinatario de las prendas objeto del contrato de suministro, dirige un escrito a las Unidades de Contratación, Personal y Recursos Humanos y a la Comisión de Salud Laboral en el que manifiestan que las medidas les fueron tomadas en mayo de 2003, a pesar de lo cual aún no les habían sido entregadas sino una mínima parte de las prendas (1 pantalón, 2 corbatas, 8 camisas y otros tantos pares de calcetines). Por ello, *“ante el incumplimiento de los plazos —dice literalmente el escrito—, la irregularidad en la entrega de prendas, así como las condiciones del establecimiento donde se efectúan las mediciones, pruebas y entrega de prendas, que no reúne las condiciones mínimas higiénico-sanitarias (...), denunciaremos y proponemos la rescisión y/o anulación del contrato proponiendo a su vez se agilicen los trámites para una nueva contratación y adjudicación”*.

El 3 de septiembre de 2003, la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Logroño requirió al contratista para que, en un plazo improrrogable de 10 días, procediera a entregar la totalidad de las prendas objeto del contrato o, en su caso, acreditara la causa a él no imputable que le impidiera cumplirlo.

El 16 de septiembre de 2003, los Subalternos firman otro escrito en el que sostienen que, en las prendas que se fueron entregando por el Sr. Palomero a raíz del requerimiento anterior, *“se detecta una deficiente confección tanto en las chaquetas como en los pantalones, que hace que sean unas prendas impropias de una confección hecha a medida”*, y que las camisas y los calcetines son de varias marcas.

El 17 de septiembre de 2003, se firma acta de recepción del vestuario, en la que se hace constar que faltan por entregar 1 corbata, 4 pares de calcetines, 6 camisas de manga larga y 3 de manga corta, 2 trajes de verano completos y un pantalón, así como 5 chalecos correspondientes a los trajes de invierno. En cuanto a los trajes, se indica en el acta que *“ninguna de las prendas entregadas resulta del color determinado por la Administración, siendo un azul notoriamente distinto”*; que, salvo 6 de los trajes (3 de verano y 3 de invierno), *“el resto se aprecian como prendas de confección y sólo los primeros como claramente realizados por el contratista”*; y que, salvo en dos pantalones, dos trajes completos y dos faldas (en todos los casos, de verano e

invierno, respectivamente), *“a simple vista se aprecian notables defectos en el tallaje o confección de las prendas entregadas”*.

Tercero

El 15 de octubre de 2003, la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Logroño acuerda declarar la no conformidad de los suministros entregados con los que fueron objeto de contratación, requerir al contratista para que entregara las corbatas, calcetines y camisas que faltaban en un plazo improrrogable de 10 días, e iniciar los trámites administrativos oportunos a efectos de determinar la concurrencia de los supuestos de resolución del contrato en lo referente a los lotes VI y VII, relativos a trajes de verano.

En el expediente constan albaranes de entrega, todos de fecha 23 de octubre de 2003 y con recibís firmados por los propios Subalternos, de las corbatas, calcetines y camisas.

Cuarto

El día 16 de octubre de 2003, y firmado por “el Instructor, Jefe de Sección de Compras”, se redacta propuesta de acuerdo a adoptar por la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento en el sentido de declarar el incumplimiento por el contratista del plazo de ejecución, resolver el contrato de suministro de vestuario por incumplimiento de los plazos de entrega de los bienes objeto del mismo y proceder a la incautación de la garantía definitiva constituida en su momento, abriéndose un plazo de diez días naturales, a contar desde la recepción de la pertinente notificación de la referida propuesta, para audiencia del contratista.

Éste presentó escrito de alegaciones el 27 de octubre de 2003. En él se afirma que no cabe apreciar incumplimiento del contrato, puesto que —en síntesis— el color de los trajes se ajustaba íntegramente a lo contratado (“azul marino, tinturación en floca”), que la no entrega de los trajes y chalecos se debe a que los subalternos no pasaron a probarse las prendas ya hilvanadas, y que ninguno de los trajes entregados era de confección sino hechos a medida (si bien se había subcontratado su cosido).

Por el adjunto al Jefe del Servicio de Organización y Recursos Humanos del Ayuntamiento se eleva un escrito, sin fecha, de contestación a las alegaciones del contratista (páginas 90 y siguientes del expediente), en el que, en conclusión, se afirma que *“lo que claramente ha quedado constatado es que o bien no se han entregado las prendas o bien las que se han entregado carecen de la mínima calidad para ser presentadas por el personal municipal”*, y que *“la acusación hacia los funcionarios municipales de que no acudieron a su centro para que les fueran tomadas las medidas es falsa y así lo manifiestan todos los interesados”*, por lo que — dice— *“queda claro que existe un incumplimiento contractual por falta del objeto mismo del contrato y por deficiencias sustanciales en lo entregado”*.

Quinto

El 17 de noviembre de 2003 se formula por el contratista recurso de reposición contra el acuerdo de la Comisión de Gobierno de 15 de octubre del mismo año, referenciado en el anterior Antecedente Tercero, y que le fue notificado a aquél el 17 del mismo mes. En dicho escrito, se denuncia incongruencia en el procedimiento seguido por la Administración, puesto que, incluso antes de notificarse el Acuerdo de 15 de octubre al interesado ya había sido adoptada la propuesta de acuerdo de resolución del contrato por el instructor (lo que tuvo lugar el 16 de octubre) y, por lo demás, se vuelve a hacer hincapié en que las prendas eran del color fijado en el contrato y en que el retraso en la entrega era debido al hecho de no haber pasado a probarse definitivamente los trajes los funcionarios que habían de portarlos, estando hilvanados en el taller de sastrería esperando a tal circunstancia, pues no tendría sentido entregar los trajes para luego tener que volver a arreglarlos y —dice literalmente— *“no deben entregarse prendas que posteriormente no sirvan para el fin para el que se adquieren”*.

Sexto

El 27 de noviembre de 2003, se emite informe por el Secretario General Accidental del Ayuntamiento de Logroño, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 40.2.D del Reglamento de este Consejo Consultivo, en el cual se concluye que concurre el motivo de resolución del contrato por incumplimiento de su plazo de ejecución, que en este caso ha de venir referido a los de entrega de los trajes, y que igualmente concurre la hipótesis de incumplimiento de las obligaciones esenciales del contrato.

El Pleno del Ayuntamiento, en sesión celebrada el 4 de diciembre de 2003, acordó solicitar al Consejo Consultivo de La Rioja la emisión de su en este caso preceptivo dictamen — por entender formulada oposición por el contratista— en relación con la resolución del contrato de suministro a que se refiere este expediente.

Séptimo

Finalmente, en cuanto al recurso de reposición formulado por el contratista contra el acuerdo de la Comisión de Gobierno de fecha 15 de octubre de 2003, y al que nos hemos referido en el Antecedente Quinto, la indicada Comisión de Gobierno, en sesión celebrada el 30 de diciembre de 2003, lo resolvió en el siguiente sentido:

a) Desestimando el recurso en cuanto al dispositivo primero del acuerdo impugnado, relativo a la declaración de no conformidad de los suministros entregados con los que fueron objeto de contratación, *“teniendo en cuenta que la entrega ni se realizó íntegramente en el plazo extraordinario concedido al efecto ni todas las prendas entregadas son objeto de su utilización conforme a su destino específico”*, circunstancias que *“son además reconocidas por el propio recurrente en su impugnación”*.

b) Desestimando igualmente el recurso en cuanto al dispositivo segundo del acuerdo impugnado, por el que se requería al contratista para que entregara las prendas que faltaban de los tres primeros lotes, por cuanto éstas fueron entregadas a satisfacción de la Administración dentro del plazo conferido al efecto

c) Inadmitiendo el recurso contra el dispositivo tercero del acuerdo impugnado, por cuanto la incoación del expediente de resolución del contrato es un mero acto de trámite no susceptible de recurso de reposición (art. 107.1 LRJPAC), *“teniendo no obstante las alegaciones formuladas en el citado recurso y referentes al mismo como oposición a la resolución del contrato, y debiendo ser tenidas en cuenta en el acto que al respecto se dicte”*.

Antecedentes de la consulta

Primero

Mediante escrito de fecha 2 de enero de 2004, el Secretario General del Ayuntamiento de Logroño traslada a la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local la resolución de la Alcaldía de fecha 2 de enero de 2004 en cuya parte dispositiva se acuerda “*recabar, en cumplimiento del Acuerdo del Ayuntamiento Pleno 4 de diciembre de 2003, dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de La Rioja, a cuyo objeto solicita de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local la realización de las oportunas gestiones al efecto*”.

Segundo

El Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local remite el expediente por escrito de 16 de enero del mismo año, que tuvo entrega en este Consejo Consultivo el día 20 siguiente.

Tercero

Mediante escrito de fecha 20 de enero de 2004, registrado de salida el 21 de enero de 2004, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Cuarto

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo.

Al haberse formulado oposición del contratista, es preceptiva la emisión del presente dictamen conforme a lo previsto en el artículo 11.i) en relación con el 10.2 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, concordante con lo dispuesto en los artículos 12.2.i) del Reglamento de este Consejo (aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero) y 109.1.d) 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.

Segundo

Incidencia del recurso de reposición formulado por el contratista frente al Acuerdo de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Logroño de 15 de octubre de 2003.

Antes de entrar en si procede o no en este caso la resolución del contrato de suministro, es preciso pronunciarse sobre la cuestión de si, tal y como pretende el contratista, resulta o no factible iniciar el procedimiento resolutorio estando pendiente el recurso de reposición formulado por aquél contra el Acuerdo de la Comisión de Gobierno de fecha 15 de octubre de 2003 en el que se declara la no conformidad de la Administración con los artículos entregados, se requiere la entrega de los que faltaban para completar los tres primeros lotes y se acuerda la iniciación del expediente de resolución.

La cuestión ha de resolverse en sentido positivo, por las razones que apunta el Acuerdo de la Comisión de Gobierno de 30 de diciembre de 2003 por el que se resuelve el indicado recurso de reposición. Ciertamente, la decisión de incoar el procedimiento dirigido a comprobar si concurre o no una causa de resolución del contrato es un mero acto de trámite, en cuanto tal no recurrible, por lo que, en efecto, el objeto del recurso de reposición ha de circunscribirse a los otros contenidos dispositivos del Acuerdo de 15 de octubre de 2003; aparte de que, si fuera de otro modo, la inmediata ejecutividad de los actos administrativos autorizaría a la Administración para proseguir con el procedimiento resolutorio en todo caso. En estas condiciones, es indiferente que la propuesta de acuerdo, formulada en el seno del procedimiento seguido para, eventualmente, declarar resuelto el contrato, sea de fecha anterior (16 de octubre de 2003) a la del Acuerdo por el que se resuelve expresamente el recurso de reposición (30 de diciembre de 2003).

Por lo demás, el contenido del Acuerdo de la Comisión de Gobierno, de 15 de octubre de 2003, determina con claridad el objeto de la eventual resolución del contrato de suministro que, estando éste dividido en lotes con un precio determinado en cada caso, puede perfectamente ser

parcial y afectar sólo a los lotes respecto a los que quepa apreciar un incumplimiento contractual por parte del contratista.

Tercero

Existencia de incumplimiento imputable al contratista. Procedencia de la resolución del contrato.

A juicio de este Consejo Consultivo, es innegable la concurrencia en el presente caso de un incumplimiento por parte del contratista que puede dar lugar a la resolución del contrato.

A tenor del artículo 185.1 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, “*el contratista estará obligado a entregar los bienes objeto de suministro en el tiempo y lugar fijados en el contrato y de conformidad con las prescripciones técnicas y cláusulas administrativas*”. En este caso, el pliego de prescripciones técnicas (apartado IV) especificaba que el plazo de entrega de las prendas era, para los artículos que no requirieran confección a medida, de 10 días, contados a partir de la comunicación de las tallas y, para el resto de prendas (esto es, las que requerían confección a medida, como es el caso de los trajes, a cuyos lotes se contrae el presente expediente), “*el plazo será de un mes, contado a partir de la definición de las tallas y presentación para toma de medidas*”.

Pues bien, de las propias alegaciones del contratista se infiere que los funcionarios que habían de portar los trajes se presentaron para que se les tomaran las medidas en el establecimiento de aquél, pues de otro modo no se entendería la afirmación de estar los patrones cortados y los trajes ya hilvanados. A partir de ahí, sin negar que, desde el punto de vista de la mejor terminación del producto final, pudieran ser necesarias más pruebas, es lo cierto que el pliego de prescripciones técnicas no contemplaba éstas como *dies a quo* para el cómputo del plazo de un mes establecido para la entrega de los trajes, sino que el mismo comenzaba a contar desde la toma de medidas a los funcionarios afectados, lo que tuvo lugar varios meses antes de que la Administración acordara iniciar los trámites para declarar resuelto el contrato.

La conclusión, pues, no puede ser otra sino la de que el contratista no entregó los trajes objeto de los lotes VI y VII dentro del plazo contractual ni tampoco en los extraordinarios concedidos ulteriormente por la Administración. Tal conducta es de inequívoco incumplimiento contractual y, sin duda, imputable al contratista, dicho lo cual resulta obvia su inclusión en la hipótesis de resolución que contempla el artículo 111.e) del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, según el cual es causa para la misma la demora en

el cumplimiento de los plazos por parte de aquél.

Ello es bastante para estimar la procedencia de la resolución acordada, sin necesidad de afrontar el problema de si en este caso se habrían incumplido además, por parte del contratista, otras obligaciones contractuales esenciales [art. 111.g) del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas].

En consecuencia, debemos informar favorablemente la resolución de contrato objeto del presente expediente.

CONCLUSIONES

Única

Se informa favorablemente la resolución del contrato de suministro de vestuario correspondiente a la dotación anual del personal de representación de la Casa Consistorial, tramitado por el Ayuntamiento de Logroño.

Este es el dictamen que emitimos, pronunciamos y firmamos en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.