

En Logroño, a 22 de marzo de 2013, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Carmen Ortiz Lallana y D. José María Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. José M^a Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

13/13

Correspondiente a la consulta formulada por el Ayuntamiento de Rincón de Soto, a través de la Consejería de Obras Públicas, Política Local y Territorial, sobre la resolución, por incumplimiento imputado al contratista, de un contrato de servicios de limpieza de edificios municipales, con oposición de la empresa contratada.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

En fecha 9 de marzo de 2012, la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Rincón de Soto acordó la adjudicación, por procedimiento abierto, del contrato de servicios de limpieza de edificios municipales a la empresa R. Z. S.L, que formuló la oferta más ventajosa. El correspondiente contrato fué firmado el 31 de marzo de 2012, de conformidad con el Pliego de cláusulas administrativas particulares y el Pliego de prescripciones técnicas, los cuales obran en el expediente, junto con el contrato administrativo ya mencionado.

A continuación, consta en el expediente una primera comunicación del Ayuntamiento de Rincón de Soto, de fecha 15 de junio de 2012, en la que se ponen de manifiesto a la adjudicataria diversas irregularidades en la prestación del servicio de limpieza y, en concreto, las siguientes:

“De acuerdo con lo establecido en los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares que rigen el contrato, resulta que el número mínimo de horas diarias del servicio son 42. Sin embargo, por su parte se vienen realizando un máximo de 28 horas diarias.

Ud. se comprometió, al presentar la propuesta, a adscribir a la prestación del servicio los medios personales y materiales necesarios y, entre estos últimos, una serie de máquinas que especificaba,

máquinas que harían más eficiente su labor. Sin embargo, a fecha actual, a este Ayuntamiento no le consta el cumplimiento de esta obligación por su parte.

Asimismo, también se comprometió expresamente al suministro y reposición de productos de limpieza, incluyendo jabones, toallitas y papel higiénico. Sin embargo, parte de este material lo ha tenido que reponer este Ayuntamiento.

Por último, de lo establecido en los Pliegos que Ud. expresamente aceptó, se desprende la obligación del contratista de realizar unas limpiezas denominadas “bimensuales” a saber, limpieza de cristales de ventanas interiores y exteriores, limpieza húmeda de paramentos verticales lavables, y limpieza de archivos. Dichas limpiezas, transcurrido el período dicho, no han sido realizadas”.

Como consecuencia de lo anterior, se requiere a la contratista, por primera vez, para que, en lo sucesivo, realice la prestación del servicio de acuerdo con lo establecido en el contrato, pliegos, propuesta y demás documentos de carácter contractual, cumpliendo sus obligaciones.

Segundo

A continuación, en el expediente consta una nueva comunicación dirigida a la adjudicataria del servicio de limpieza, de fecha 17 de octubre, en la que vuelve a insistirse en la deficiente prestación del servicio, de la siguiente forma:

“De acuerdo con lo establecido en los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares que rigen el contrato, resulta que el número mínimo de horas diarias del servicio son 42. Sin embargo, por su parte se vienen realizando un máximo de 28 horas diarias.

Ud. se comprometió expresamente al suministro y reposición de productos de limpieza, incluyendo jabones, toallitas y papel higiénico. Sin embargo, parte de este material lo ha tenido que reponer este Ayuntamiento en varias ocasiones. Se ha constatado que, desde el jueves día once de octubre de 2012, no se han limpiado las dependencias de la Casa Consistorial. Se han recibido, además, quejas de la Dirección del Colegio Público en el sentido de que parte de las dependencias de dicho centro llevan sin limpiar desde ese mismo día once de octubre.

Por último, de lo establecido en los Pliegos, que Ud. expresamente aceptó, se desprende la obligación del contratista de realizar unas limpiezas denominadas “bimensuales”, a saber: limpieza de cristales de ventanas interiores y exteriores, limpieza húmeda de paramentos verticales lavables, y limpieza de archivos; y “trimestrales”, a saber: limpieza de puntos de luz, limpieza de dorados y metales, limpieza de altos de armarios y desempolvado de techos y paredes. Dichas limpiezas, transcurrido el período dicho, no han sido realizadas”.

Por lo anterior, se le requiere, por segunda vez, para que, en lo sucesivo, realice la prestación del servicio de acuerdo con lo establecido en el contrato, pliegos, propuesta y demás documentos de carácter contractual, cumpliendo sus obligaciones.

Igualmente se le comunica que, en aplicación de lo dispuesto en los pliegos y legislación aplicable en materia de contratación administrativa, la Corporación va a proceder a la incoación de expediente para la resolución del contrato por incumplimiento del contratista, y ello sin perjuicio de que se impongan las penalidades a que se refiere la cláusula vigésimo cuarta del pliego y se incaute la garantía definitiva prestada en su día.

Tercero

Dicha comunicación es contestada mediante escrito de fecha 25 de octubre, en el que se viene a manifestar lo siguiente:

“Respecto a la referencia que Ud. hace del Pliego de Condiciones Particulares, comentarle que, debido a la reducción económica que nuestra empresa presentó, en la parte técnica reflejamos claramente una reducción de horas en cuanto al servicio a prestar. También se les explicó el exceso de horas que había anteriormente dedicadas a este servicio.

En relación al suministro y reposición de productos de limpieza, jabones, toallitas y papel higiénico, hemos realizado las entregas habituales y en ningún momento se nos ha informado de manera alguna de tal carencia, ni por parte de nuestro personal ni por parte de Uds.

Sobre que no se realizase la limpieza el 11 de octubre en la Casa Consistorial y el Colegio Público, informarle de nuestro desconocimiento ante tal situación.

La realización de las limpiezas denominadas “bimensuales” y “trimestrales” son reflejadas en los partes que los trabajadores cumplimentan tras su realización y nos envían, tras haberlas firmado uno de los responsables del Ayuntamiento y que entendemos da fe de que los trabajos se han realizado correctamente”.

Cuarto

A continuación, obran en el expediente comunicaciones del equipo directivo del Colegio público, de la encargada de la Casa de cultura y Bibliotecaria municipal, de los sanitarios del consultorio Médico Local y de una trabajadora de la adjudicataria, expresando quejas en la forma de realizarse el servicio de limpieza y, tras ellos, el informe de Secretaría relativo a la existencia de causa de resolución del contrato, legislación aplicable y procedimiento a seguir.

Quinto

La Junta de Gobierno Local, en sesión extraordinaria de fecha 14 de diciembre de 2012, acordó incoar procedimiento para, si procede, resolver el contrato de servicios de limpieza, lo que se comunica a la adjudicataria. Ésta presenta alegaciones, mediante escrito de fecha 27 de diciembre, oponiéndose a dicha resolución. Las alegaciones de defensa realizadas en ese escrito son rebatidas por los distintos responsables que habían mostrado

quejas acerca de la forma en que se llevaba a cabo la limpieza de los edificios públicos y a las que nos hemos referido en el hecho anterior.

Por último, figura en el expediente el informe jurídico emitido por el Secretario municipal, favorable a la resolución del contrato, por tratarse de un supuesto previsto en el artículo 223. f del Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, lo que viene a reiterar la Propuesta de resolución, de fecha 28 de enero, que, además no considera necesaria la incautación de la garantía al no haber existido perjuicios evaluables económicamente.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 15 de febrero de 2013, registrado de entrada en este Consejo el día 27 de febrero de 2013, el Ayuntamiento de Rincón de Soto por medio del Excmo. Sr. Consejero de Obras Públicas, Política Local y Territorial del Gobierno de La Rioja, remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el día 1 de marzo de 2013, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

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

En primer lugar, hemos de concretar la legislación aplicable al contrato administrativo sometido a nuestra consideración, pues, pese a que el Pliego de cláusulas administrativas particulares es de fecha 5 de septiembre de 2011, lo cierto es que las mismas, así como el Pliego de prescripciones técnicas fueron aprobados por la Junta de Gobierno Local el 13 de enero de 2012, fecha en que se aprobó el expediente ordinario de contratación, por lo que la normativa a considerar es la contenida en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por el Real-Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, a tenor de lo establecido en la Disposición Transitoria 1ª del mismo.

Pues bien el expresado texto refundido señala como causas de resolución de los contratos las previstas en sus arts. 233 y 308. Por su parte, en los supuestos de resolución de contratos administrativos en los que el contratista haya mostrado su oposición, será preceptivo el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva. Tal circunstancia aparece igualmente reiterada en el artículo 109 del aplicable Reglamento de desarrollo de la anterior LCAP, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre.

Por su parte, nuestra Ley reguladora de 31 de mayo de 2001, recoge en su artículo 11.i la preceptividad de nuestro dictamen, en los mismos casos, lo que reproduce el artículo 12.I de nuestro Reglamento, aprobado por Decreto 8/2202 de 31 de mayo.

Por lo tanto y como quiera que ha existido oposición de la contratista, nuestro dictamen resultar ser preceptivo.

Segundo

Sobre la existencia de causa de resolución del contrato

La primera de las cláusulas administrativas particulares del Pliego, aplicable al caso que nos ocupa, determina que el objeto del contrato es la realización del servicio de limpieza de edificios municipales del Ayuntamiento de Rincón de Soto: Casa Consistorial, Consultorio Médico, Casa de Cultura, Ludoteca, Colegio Público, Centro Joven y zonas comunes del edificio municipal, sito en la Plaza de La Abadía. La duración del contrato era de dos años y el importe del mismo asciende a 183.050,84 euros, más el correspondiente I.V.A. Por su parte, la cláusula vigésimo cuarta regula las penalidades por incumplimiento,

sea éste debido a demora por incumplimiento parcial de las obligaciones, o a un incumplimiento de la adscripción de medios personales o materiales suficientes para ello.

Los contratos, a tenor de lo establecido en el artículo 209 del Real Decreto Legislativo 3/2011 de 14 de noviembre, deberán cumplirse a tenor de sus cláusulas. A su vez, el artículo 210 determina que será el órgano de contratación quien resolverá las dudas que ofrezca su cumplimiento, siendo, además, el órgano de contratación quien determinará si la prestación realizada por el contratista se ajusta a las prescripciones establecidas para su ejecución y cumplimiento, requiriendo, de ser necesario, la correcta realización de las prestaciones contratadas, con subsanación de los defectos observados.

En el caso sometido a nuestra consideración, no parece existir duda alguna acerca de la existencia de ciertas irregularidades en el cumplimiento por parte de la contratista de sus obligaciones contractuales, puestas de manifiesto por las distintas denuncias realizadas por los responsables de algunos de los edificios públicos de la localidad. Dichas quejas han quedado reflejadas en el informe jurídico y en la Propuesta de resolución, aun cuando lo cierto es que, no con la suficiente concreción, habiéndose limitado, por su parte, la contratista a negar la veracidad de dichas deficiencias en la prestación del servicio, con excusas más o menos ingeniosas, pero sin que tampoco conste una prueba suficiente que apoye el contenido de sus manifestaciones.

Por lo tanto, a la vista de las obligaciones asumidas por la contratista y el informe de los Servicios municipales, no parece que las irregularidades puestas de manifiesta, y a las que nos hemos referido en el cuerpo de este dictamen tengan la enjundia suficiente como para considerar que, con las mismas, se frustra el fin del propio contrato.

Parece excesivo que pueda resolverse un contrato de la cuantía del que se somete a nuestra consideración, por considerarse que no se aportan los medios suficientes para llevar a cabo los trabajos de limpieza y, fundamentalmente, por una falta de prueba más concluyente relativa a que dichas irregularidades hayan causado un trastorno, así como un perjuicio real, a la Administración consultante que permita considerar que se hayan frustrado de manera efectiva sus legítimas expectativas en el contrato. Esta misma doctrina expusimos, en un caso muy similar al presente, en nuestro Dictamen 122/08.

Consideramos que existen otras vías para reconducir la situación y permitir a las partes el normal desenvolvimiento de sus recíprocas obligaciones, pues podría haberse recurrido, en primer lugar, a aplicar las penalizaciones previstas en la cláusula vigésimo cuarta del Pliego, así como que el órgano de contratación, a la vista del Pliego de Condiciones y la oferta presentada, hubiese determinado la forma exacta en la que debía cumplirse el contrato. Por lo que se refiere al perjuicio real ocasionado, la propia Propuesta de resolución, determina, que no ha existido un perjuicio real evaluable económicamente,

por lo que el efecto resolutorio parece exagerado a la luz de los datos obrantes en el expediente.

CONCLUSIONES

Única

A juicio de este Consejo Consultivo, en el presente caso no procede la resolución del contrato de servicios para la limpieza de los edificios públicos de la localidad de Rincón de Soto.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero