

Año: 2007

Nº Dictamen: 032/2007

Fecha: 24-1-2007

Nº Marginal: II.28

Ponencia: Sánchez Galiana, José Antonio  
Roldán Martín, Ana Isabel. Letrada

Órgano solicitante: Ayuntamiento de Barbate (Cádiz)

Resolución de contrato administrativo de gestión de servicios públicos.

Nombre: Incumplimiento del contratista.  
Obligaciones esenciales.

ADMINISTRACIÓN LOCAL:

Contratación administrativa.

CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA:

Objeto:

Gestión de servicios públicos:

Voces: Limpieza pública.

Residuos urbanos.

Resolución:

Causas:

Incumplimiento del contratista:

Obligaciones esenciales.

**Número marginal: II.28**

**DICTAMEN Núm.: 32/2007**, de 24 de enero

**Ponencia:** Sánchez Galiana, José Antonio

Roldán Martín, Ana Isabel. Letrada

**Órgano solicitante:** Ayuntamiento de Barbate (Cádiz)

**Cuestión sometida a dictamen y principales temas tratados:** Resolución de contrato administrativo de gestión de servicios públicos.

Incumplimiento del contratista.

Obligaciones esenciales.

## TEXTO DEL DICTAMEN

### FUNDAMENTOS JURÍDICOS

#### I

Se somete al Consejo Consultivo la propuesta de resolución del contrato de servicio de gestión de servicio público de limpieza viaria y recogida de residuos sólidos urbanos en el término municipal de Barbate, suscrito entre el Ayuntamiento de la citada localidad y la “UTE B.A.” por incumplimiento culpable del contratista.

La pretendida resolución contractual debe ser enjuiciada desde la óptica del sistema de fuentes que rige la vida de los contratos administrativos.

1. Por lo que se refiere a las causas de resolución, teniendo en cuenta que el contrato se adjudicó el 18 de septiembre de 2003, éste se sujeta al Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante TRLCAP), aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, al Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, que aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, y supletoriamente, a las restantes normas del Derecho Administrativo, resultando de aplicación en defecto de éstas las normas del Derecho Privado (art. 7.1 del citado Texto Refundido).

Acerca de dicho texto legal y su aplicación a las Administraciones Públicas no estatales, debe decirse que el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva para dictar la legislación básica sobre contratos, dejando en el ámbito de la disponibilidad de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas la asunción de la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución. A tal efecto, en el mismo artículo 1.4 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, ya se advierte que *“lo dispuesto en los apartados anteriores se entiende sin perjuicio de lo establecido en la disposición final 1.<sup>a</sup>”*

. Es esa disposición la que procede a especificar qué preceptos de la Ley son de aplicación directa y general a todas las Administraciones Públicas por ser básicos y dictarse al amparo del artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución, si bien la fórmula utilizada al respecto es la de declarar a la Ley en su integridad como legislación básica sobre contratos administrativos, con la excepción, no obstante, de los artículos o parte de los mismos que en dicha disposición final se enumeran, los cuales sólo serán de aplicación general *“en defecto de regulación específica dictada por las Comunidades Autónomas”*.

Por otra parte, el artículo 112.1 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, ya disponía que *“los contratos de las Entidades locales se rigen por la legislación del Estado, y, en su caso, por la de las Comunidades Autónomas en los términos del artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución, y por las Ordenanzas de cada Entidad”*

En consecuencia, además de por el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955), el contrato se rige por la normativa referida así como, en este caso, por el Pliego de Cláusulas Económico-Administrativas y Técnicas que, como indicara este Consejo, entre otros, en sus dictámenes 53/1995 y 18/2000, define los derechos y obligaciones que asumen las partes en el contrato, constituyendo por ello la ley del mismo y vinculando por igual a la Administración y al contratista, en cuanto no se opongan a las normas imperativas del indicado sistema de fuentes [arts. 5.2 a) y 51.1 del TRLCAP].

2. Por lo que se refiere al procedimiento a seguir para la resolución, también resulta aplicable el TRLCAP y el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, puesto que, siendo el procedimiento de resolución posterior al contrato, después de ésta no se ha promulgado ninguna nueva normativa y es la que rige el contrato.

## II

Una vez aclaradas tales cuestiones, antes de entrar en el fondo del asunto, debe referirse este Consejo a su propia competencia para la emisión del dictamen solicitado, sobre a quién corresponde la competencia para acordar la resolución de la concesión y sobre si el expediente remitido ha seguido el *iter* procedimental que prescribe la normativa vigente con tal finalidad.

1. En cuanto a la primero, debe recordarse que tras la entrada en vigor de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, el artículo 59.3 de su Texto Refundido exige la intervención del órgano consultivo en los casos de resolución, cuando haya oposición por parte del contratista, cualquiera que sea la cuantía del contrato, lo que sucede en el expediente sometido a dictamen del Consejo.

2. En relación con el órgano competente para acordar la resolución, habrá de estarse al artículo 112.1 del TRLCAP, conforme al cual la resolución del contrato se acordará por el órgano de contratación de oficio o a instancia del contratista, en su caso.

Por su parte, el artículo 114 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local dispone que el órgano de la Entidad Local competente para contratar podrá acordar la resolución del contrato, siendo en el supuesto examinado la Junta de Gobierno Local, por delegación de competencias del Pleno de 27 de enero de 2004.

3. En cuanto al *iter* procedimental, éste se encuentra previsto en el artículo 109.1 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, que sujeta la resolución del contrato al cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) Audiencia del contratista por plazo de diez días naturales, en el caso de propuesta de oficio.
- b) Audiencia, en el mismo plazo anterior, del avalista o asegurador si se propone la incautación de la fianza.
- c) Informe del servicio jurídico, salvo en los casos de los artículos 41 y 96 del TRLCAP, que se refieren, respectivamente, a la falta de constitución de la garantía definitiva y a la resolución por demora en la ejecución.
- d) Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva, cuando se formule oposición por parte del contratista.

Pues bien, de los antecedentes fácticos resulta que se ha observado el procedimiento descrito.

## III

Entrando en el análisis del fondo del asunto, la Administración consultante fundamenta la pretensión de resolución del contrato en el incumplimiento de las obligaciones esenciales de éste por parte del contratista, con apoyo en el artículo 111, g) del TRLCAP, conforme al cual es causa de resolución de los contratos administrativos “*el incumplimiento de las restantes obligaciones contractuales esenciales*”.

La Administración se basa para ello en que la empresa concesionaria del servicio ha cometido los siguientes incumplimientos recogidos como obligaciones en el Pliego de cláusulas administrativas y técnicas que rige el contrato: “falta de cumplimiento de los circuitos marcados en los pliegos de condiciones que rigen el servicio; falta de contenedores, de limpieza de los mismos, avería de la maquinaria afecta al servicio sin que se produzca el arreglo por parte de la empresa adjudicataria; todo trae como consecuencia un incumplimiento casi absoluto de los pliegos de condiciones del servicio”

En este sentido, para apreciar la relevancia de estos incumplimientos ha de partirse de que, como ha puesto de manifiesto tradicionalmente el Consejo de Estado (dictámenes de 1 de marzo de 1979 y 9 de junio de 1988, entre otros), este Consejo ha recogido (dictámenes 124 y 128/1998, 58/2002 y 208/2006, entre otros muchos), y ha declarado la jurisprudencia (Sentencias del Tribunal Supremo de 2 de abril de 1992 y 20 de abril de 1999, entre otras), ha de tratarse de un incumplimiento grave o relevante y no de cualquier incumplimiento.

Centrándonos en el caso objeto de consulta, debe partirse de lo estipulado en el artículo 1 del Pliego de Cláusulas Administrativas y Prescripciones Técnicas, en el que se dispone que el objeto del contrato se extiende a las siguientes prestaciones:

- Recogida y transporte de los residuos urbanos.
- Mantenimiento y lavado de los contenedores para los residuos urbanos, que se realizará cada quince días en invierno y semanalmente en temporada estival.
- Recogida de muebles y voluminosos, que se realizará semanalmente, debiendo preverse un servicio de mantenimiento diario.
- Recogida y transporte selectivo de residuos, que se realizará quincenalmente en invierno y semanalmente en verano.
- Mantenimiento y lavado de los contenedores de recogida selectiva, que se realizará mensualmente.
- Limpieza viaria.
- Cada empresa propondrá un plan de “contenerización” (*sic*), en función de necesidades de cada zona del municipio, por las peculiaridades de la misma.

Considerando las obligaciones impuestas al contratista y habida cuenta de la numerosa documentación que obra en el expediente, pese a las alegaciones realizadas por la empresa concesionaria, no puede entender este Consejo más que justificada la causa de resolución que se pretende por el Ayuntamiento de Barbate.

Son múltiples las deficiencias e irregularidades que se recogen de manera continuada y sistemática en los partes diarios de la Inspectora de Limpieza dirigidos a la empresa concesionaria en el periodo comprendido entre abril de 2005 a diciembre de 2005. Del mismo modo, en los informes mensuales dirigidos por la Inspectora de Limpieza a la Concejal-Delegada del Servicio en el periodo que abarca mayo de 2005 a mayo de 2006 se ponen de relieve especialmente las deficiencias relativas a la limpieza de los contenedores y a la falta de medios; siendo expuestos los problemas de avería de maquinaria y deficiencias en el servicio a la Concejala-Delegada del Servicio mediante sucesivos escritos que se incluyen en el expediente. Junto con lo anterior, son múltiples los escritos fechados entre julio de 2005 y mayo de 2006 que se dirigen a la empresa concesionaria del servicio, requiriendo el cumplimiento por su parte de los servicios estipulados en el contrato, así como quejas referentes al personal y condiciones de trabajo. Finalmente, también quedan acreditadas tales irregularidades por las sucesivas denuncias efectuadas por vecinos de la localidad y por la documentación gráfica que se encuentra en el expediente.

Por todo lo anterior, a juicio de este Consejo Consultivo, procede acordar la resolución del contrato del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos y limpieza viaria de Barbate, por incumplimiento culpable del contratista, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 111.g) del TRLCAP.

#### IV

Finalmente, y en cuanto a los efectos de la resolución contractual, de acuerdo con lo previsto en el artículo 113.4 TRLCAP, procederá la incautación de la garantía y deberá, además, indemnizarse a la Administración por los daños y perjuicios ocasionados en lo que excedan del importe de la garantía incautada, debiendo procederse a la oportuna liquidación de los mismos.

#### CONCLUSIÓN

Se dictamina favorablemente la propuesta de Resolución del expediente relativo a la resolución del contrato del servicio público de recogida de residuos sólidos urbanos y limpieza viaria de Barbate, adjudicado por el Ayuntamiento de dicha localidad a la “UTE B.A.”.