

En Logroño, a 10 de diciembre de 1997, el Consejo Consultivo de la Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, D. Ignacio Granado Hijelmo, y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D. Joaquín Ibarra Alcoya y D. Jesús Zueco Ruiz, siendo ponente D. Jesús Zueco Ruiz, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

30/97

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Hacienda y Promoción Económica, sobre el expediente relativo a la resolución del contrato para los servicios de limpieza del edificio de la C/. Portales, NN y Plantas X y Z del edificio de C/. Portales, YY de Logroño, que fue formalizado con la empresa *Limpiezas H.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero

Del expediente remitido al Consejo Consultivo para evacuar el presente dictamen, resultan los siguientes antecedentes del contrato cuya resolución se pretende:

1.- En fecha 15 de enero de 1.997, la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Promoción Económica inicia expediente para la contratación de los servicios de limpieza de los inmuebles que se detallan en el expositivo, con un presupuesto de contratación de 5.527.446 ptas., por el procedimiento de licitación abierto y forma de adjudicación por concurso.

2.- El 25 de febrero, se adjudica el citado contrato a Limpiezas H. en la cifra de 5.376.000 ptas., para el período comprendido entre 1 de marzo y 31 de diciembre de 1.997, suscribiéndose el consiguiente contrato escrito el 27 de febrero siguiente. La contratista se compromete, en la segunda cláusula de aquél, a la prestación de los servicios contratados con estricta sujeción al Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y de Prescripciones Técnicas que figuran en el expediente y que declara conocer y aceptar; cláusulas y prescripciones

en las que se contemplan detalladamente las labores a desempeñar, su periodicidad y el detalle horario de las mismas. Posteriormente, la adjudicataria, con fecha 7 de marzo, presentó el consiguiente plan de trabajo.

Segundo

Ya el 2 de abril de 1.997, tras una primera queja verbal expuesta el 7 de marzo anterior, se dirige a la empresa una comunicación escrita por el Servicio de Asistencia y Régimen Interior en que se le expresa el incumplimiento en el mes de marzo de parte de las limpiezas quincenales y de la mensual, así como el descontento con el resultado de la limpieza diaria, quizá, se añade, *"por la escasa calidad de algunos materiales utilizados"*.

Tercero

Nuevamente, el 4 de agosto se cursa otro escrito aludiendo a las diversas conversaciones habidas en el tema, al agravamiento de la situación con el transcurso del tiempo y a la deficiencia de la limpieza, apercibiendo la adopción de las medidas legalmente previstas si en el mes de agosto no se procede a realizar el servicio en las condiciones estipuladas.

Cuarto

El 26 de agosto de 1.997 se redacta informe por el Servicio de Asistencia y Régimen Interior en que, tras hacer historia de la adjudicación, se relatan los avatares cronológicos de los diversos contactos habidos con el representante de Limpiezas H. a consecuencia de la disconformidad de la Administración con la prestación del servicio; la omisión de la obligación de presentar los boletines de cotización T.C.1 y T.C.2, y las deficiencias sucesivamente registradas, tanto en la calidad del servicio, como por la mengua de personas y horarios destinados a la limpieza, proponiendo, en consecuencia, la resolución del contrato por incumplimiento del mismo, aludiendo a la inoportunidad de hacerla por mutuo acuerdo, que se dice propuesta por Limpiezas H., para evitar el riesgo de volver a caer en la misma situación en sucesivos concursos.

Quinto

A la vista del anterior informe, el Secretario General Técnico, como inicio del expediente de resolución del contrato por causas imputables al contratista, acuerda requerir al Sr. D. M.A.A.R., como representante legal de Limpiezas H., concediendo el trámite de audiencia por 10 días, a fin de que pudiera alegar lo que estimare oportuno en su defensa, señalando, en el cuerpo del acuerdo que se adjunta al mismo, un anexo en que se especifican las condiciones

del Pliego de Prescripciones Técnicas *"que han sido claramente conculcados desde el punto de vista de inasistencia en las tareas de limpieza"*.

Añadamos que el expresado anexo aparece en el expediente separadamente del indicado acuerdo.

Sexto

El 4 de septiembre de 1.997 tiene entrada en la Consejería un escrito de Limpiezas H. manifestando su discrepancia con el contenido del anterior acuerdo; reconociendo la formulación de diversos requerimientos y quejas; declarando no haber recibido el anexo aludido en el acuerdo, y justificando determinadas deficiencias en la limpieza del pavimento, así como aludiendo a problemas surgidos en el mes de agosto y a la imposición unilateral del horario de verano, a la vez que se resalta la personación puntual de la empresa ante cualquier problema que se le manifestaba. Al escrito se adjuntan fotocopias de los T.C.2 de marzo a julio de 1.997.

Séptimo

Recabado informe de la Asesoría Jurídica con fecha 17 de septiembre de 1.997, en escrito en que se advierte el contraste de los cuadros de trabajo presentados por la empresa con los que remite la empresa de vigilancia de los edificios, es aquél emitido, en comunicación sucinta, el 5 de noviembre siguiente, en el sentido de informar favorablemente la consulta desde el punto de vista jurídico.

ANTECEDENTES DE LA CONSULTA

Primero

Mediante escrito registrado de entrada el 25 de noviembre de 1997, el Excmo. Sr. Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja solicitó dictamen del Consejo Consultivo sobre este expediente.

Segundo

Por escrito registrado de salida el 27 de noviembre de 1997 el Sr. Presidente del Consejo Consultivo, en nombre del mismo, acusó recibo de la consulta y expediente anejo, y declaró inicialmente la competencia del Consejo para evacuarla.

Sin embargo, en el propio escrito se manifestaba que la consulta no podía considerarse correctamente formulada ya que faltaba parte de la documentación reglamentariamente exigida al efecto.

Tercero

Con fecha 9 de diciembre de 1997 tuvo entrada en el Consejo Consultivo escrito del Ilmo. Sr. Secretario General Técnico de la Consejería de Hacienda y Promoción Económica por el que se remite la documentación que faltaba en el expediente.

Cuarto

Designado ponente el Consejo señalado en el encabezamiento, el asunto quedó incluido en el orden del día de la sesión allí mismo referida.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Competencia del Consejo Consultivo para emitir el presente dictamen.

Conforme al art. 60, 1 y 3 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, el órgano de contratación ostenta la prerrogativa de acordar la resolución de los contratos administrativos, si bien, en el caso de que se formule oposición por el contratista, será preceptivo el informe del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva.

Por su parte, el Reglamento de este Consejo Consultivo, en su artículo 8.4.H, establece que habrá de recabarse su dictamen, salvo que se solicite del Consejo del Estado, en los expedientes administrativos en que la consulta venga exigida expresamente por una norma con rango de Ley, en los supuestos contenidos en la misma y, en especial, los que se refieren -entre otros- a la resolución de los contratos administrativos.

Hallándonos, por tanto, en el caso legalmente contemplado de preceptividad de dictamen, por haberse formulado por el contratista su oposición a la resolución contractual, es competente este Consejo Consultivo para su emisión.

Segundo

Sobre la concurrencia de una causa legal de resolución del contrato

En el escrito comunicando al interesado el inicio del expediente de resolución contractual, se aludía como base para la rescisión propuesta, a la concurrencia de las causas imputables al contratista reseñadas en los apartados g) y h) del artículo 112 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas ya citada *supra*.

Conforme a los indicados apartados, son causas de resolución:

"g) El incumplimiento de las restantes obligaciones contractuales esenciales.

h) Aquellas que se establezcan expresamente en el contrato".

Alude, presuntamente, la Secretaría General Técnica con tal cita legal, a dos incumplimientos distintos: uno, el propiamente material del servicio de limpieza, en cuanto que se entienden incumplidos los Pliegos de Cláusulas Administrativas y de Prescripciones Técnicas que con un exhaustivo detalle señalan las tareas a desarrollar en su punto 1. *"Objeto"*; y otro, el consistente en no remitir los boletines de cotización T.C.1 y T.C.2, cuya presentación quedaba obligada, conforme al punto 5 *"Criterios de valoración"*, punto 2, *"Medios personales a utilizar"*.

Ante todo, debe significarse que el contrato cuya resolución se pretende aparece incluído entre los regulados en el Título. IV del Libro II de la Ley, art. 197 y ss., destacando, entre ellos, el art. 212 que ordena la ejecución del contrato con sujeción a sus cláusulas y la responsabilidad del contratista respecto de las prestaciones y servicios realizados.

En este orden de cosas, procede a detenerse en el contenido de un contrato como el que nos ocupa.

El servicio de limpieza de un edificio tiene un objeto concreto y globalizador: que el mismo ofrezca, como normal resultado de la prestación convenida, un cuidado general y buen

aspecto del mismo en todas y cada una de sus dependencias, y a lo largo de todo el tiempo de su prestación.

Por el contrario, su prestación defectuosa produce, como consecuencia, esa impresión conjunta de falta de aseo y pulcritud exigible de todo punto en cualquier dependencia oficial, y que puede resultar difícil de precisar en tal o cual defecto concreto.

En el caso que nos ocupa resulta que, no sólo se da la fehaciencia de una insatisfacción generalizada por parte de los servicios administrativos, sino que, incluso, se llega a la concreción, en puntos expresos, de una relación de trabajos no realizados.

Y si bien es cierto que el anexo en que se recogen tales precisiones no aparece que fuera fehacientemente comunicado al contratista, sí resulta indudable que existe una clara evidencia de que el servicio contratado no ha sido nunca ejecutado con el rigor que, es obvio, se perseguía con su contratación, como denota el propio Pliego de Prescripciones, y según resulta de la pequeña historia del *iter* contractual seguido en este supuesto.

Por cuanto antecede, no es preciso, en nuestro caso, exigir ese análisis exhaustivo de unos incumplimientos concretos que llevaría a indagar físicamente las dependencias incluidas en el servicio, para averiguar si hay polvo encima de tal o cual armario o este o aquel cristal presenta una sospechosa opacidad. Y cerca de ello anda, incluso, el anexo redactado.

Lo que resulta evidente es que las relaciones contractuales han sido, desde el primer momento, conflictivas, porque esa limpieza global y genérica concertada no lo ha sido a satisfacción de la Administración contratante.

Basta así, como sintomático, señalar que, ya a los 7 días del inicio del servicio, hay una queja, aunque sea de un extremo tan prosaico como el del papel higiénico, que revela una mengua del servicio respecto del anteriormente prestado; que se han cursado dos escritos de queja, y que los contactos telefónicos y personales han sido frecuentes, para concluir afirmando que se ha incidido, patentemente, en ese incumplimiento de las obligaciones contractuales esenciales que constituían la limpieza, en singular y en el sentido global del término, de los edificios administrativos para los que se contrató.

No puede servir de obstáculo a tal conclusión el que se manifieste por la representación de la contratista que siempre que se ha requerido a la misma, *"se ha personado inmediatamente en la oficina de la que ha sido llamada y se ha dado toda clase de explicaciones y se ha tratado de llegar a la mejor solución para el problema expuesto"*.

El curso normal de un contrato de limpieza no excluye que, ocasionalmente, haya de producirse algún problema concreto; pero no es admisible, ni en este ni en ningún contrato,

que precisamente la normalidad consista en una sucesión de conflictos, más o menos importantes, aunque los mismos se resuelvan con mayor o menor rapidez. La normalidad en que el cumplimiento de un contrato consiste, estriba en la falta de necesidad de continuos requerimientos al contratista para el cumplimiento exacto de lo convenido.

En conclusión, entiende este Consejo que concurre la causa de resolución prevista en el apartado g) del art. 112 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Tercero

Análisis de otra posible causa de resolución

La precedente conclusión haría innecesario el análisis de la cuestión relativa a si se da, también, la causa de resolución del apartado h) del mismo artículo, por no presentar los boletines T.C.1 y T.C.2 a que le obligaba el punto 5. "*Criterios de Valoración*" del Pliego de Prescripciones Técnicas.

De cualquier forma, basta señalar que no parece que pueda considerarse la omisión de presentación de unos boletines (en concreto los T.C.1, pues los T.C.2 sí se han aportado), con virtualidad bastante por sí misma para la resolución pretendida, toda vez que, ni su aportación parece una obligación contractual esencial, incluida en el apartado g), ni puede entenderse del contrato que tal falta de aportación haya sido concebida como causa "*expresa*" de resolución.

En síntesis, no concurre la causa de resolución prevista en el apartado h) del artículo 112 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

CONCLUSIONES

Única

El Consejo Consultivo entiende que concurre la causa de resolución prevista en el artículo 112 g) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 45.1. de su Reglamento, aprobado por Decreto 33/1996, de 7 de junio, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Ignacio Granado Hijelmo