

En Logroño, a 31 de mayo de 1.999, 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, que actúa como ponente, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

14/99

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente, sobre el expediente instruido por la Consejería de Salud, Consumo y Bienestar Social relativo a la resolución del contrato del Servicio de Lavandería del Centro Asistencial "*Reina Sofía*", que fue formalizado con la mercantil *I.G., S.A.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Del expediente obrante en el Consejo Consultivo resultan los siguientes antecedentes básicos del contrato cuya resolución se pretende:

1º.- Por Resolución de 20 de enero de 1.997, el Excmo. Sr. Consejero de Salud, Consumo y Bienestar Social acuerda iniciar expediente para la Contratación del Servicio de Lavandería del Centro Asistencial "*Reina Sofía*", por el sistema de concurso abierto, con un presupuesto de gasto máximo de 82.309.260 pesetas., dividido en 3 anualidades correspondientes a los ejercicios 1.997, 1.998 y 1.999.

En el expediente obran las consiguientes Memoria y Pliego de Prescripciones Técnicas, así como el Pliego Tipo de Cláusulas Administrativas y el Informe justificativo de la suficiencia de medios materiales y personales que suscribe el Secretario General Técnico de la Consejería.

2º.- Cubiertos los oportunos trámites de selección del contratista, en Resolución de 26 de mayo de 1.997 se adjudica el contrato a *I.G., S.A.* en un precio de adjudicación de 75.926.502 pesetas.

3º.- El oportuno contrato se suscribe el 29 de mayo de 1.997, por el importe de la adjudicación, comprometiéndose la adjudicataria a la prestación del servicio contratado con estricta sujeción a los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares y Prescripciones Técnicas que figuran en el expediente y que dice conocer y aceptar plenamente.

Segundo

En el curso de la ejecución del contrato, se recogen las siguientes incidencias:

1º.- En escrito de 10 de diciembre de 1.998, el Sr. Administrador del Centro Asistencial "*Reina Sofía*" se dirige a la contratista manifestando la ausencia de la empleada adscrita al citado centro a lo largo de determinadas fechas que especifica. Cuatro días más tarde, en nuevo escrito, se informa de que persiste dicha ausencia.

El 17 de diciembre comunica *I.G., S.A.* la sustitución de la indicada empleada "*ante la ausencia injustificada*" de la misma.

Días más tarde, en concreto el 5 de enero, se comunica nueva sustitución de la empleada "*por motivos internos de la empresa*".

2º.- En relación, en concreto, con incidencias surgidas en la prestación del servicio, se producen las siguientes:

- En febrero de 1.998 se promueve por la Gerencia del Centro Asistencial una reunión con la contratista para el "*seguimiento y análisis de la gestión del servicio de lavandería*".

- En junio del mismo año, el Administrador del citado Centro manifiesta por escrito a la empresa adjudicataria que se viene observando el reiterado incumplimiento del compromiso contraído en cuanto a periodicidad en la entrega y recogida de ropas, reposición de ropa de pacientes, ropa de trabajo de empleados, etc., solicitando información sobre los motivos de tales irregularidades.

- En escrito de 7 de julio, remitido por conducto notarial, se contesta por la empresa rechazando en términos generales la reclamación formulada por el administrador del Centro asistencial y formulando observaciones concretas a las imputaciones planteadas, ofreciendo soluciones alternativas para la recogida y entrega de ropa y exponiendo, a su vez, diversos

incumplimientos por el centro de los términos del contrato, básicamente consistentes en inversión de los volúmenes de prendas a lavar, que suponen un desequilibrio económico para la empresa, y en una "*elevadísima*" pérdida de toallas.

- A la vista del susodicho escrito, se promueve una reunión, a celebrar el 4 de agosto.

- En escrito de 23 de octubre, se expone por la Administración del Centro a la Secretaría General Técnica de la Consejería que, en tal fecha, no se había cumplido por la empresa ninguno de los acuerdos adoptados en la reunión del 4 de agosto, lo que había ocasionado reiteradas quejas por la demora en resolver las anomalías detectadas, solicitando se manifestara a la empresa adjudicataria la más enérgica protesta por el incumplimiento de los acuerdos indicados.

- De conformidad con la propuesta contenida en el anterior escrito, el Secretario General Técnico de la Consejería requiere de la empresa la subsanación de las deficiencias observadas en el cumplimiento del contrato, concediendo un plazo de 15 días para ello, transcurrido el cual "*esta Consejería procederá a adoptar las medidas previstas en la legislación vigente para estos casos*".

- En comunicación de 25 de noviembre, la empresa expresa su deseo de celebrar una reunión con participación de las partes implicadas, reunión que tiene lugar el 4 de diciembre.

- Finalmente, obra en el expediente un informe del administrador del Centro asistencial, de 3 de diciembre, en el que se denuncia el incumplimiento en ocho puntos del Pliego de Prescripciones Técnicas, así como hasta otras seis anomalías denunciadas y no corregidas en la ropa de los pacientes.

Tercero

Obra, en el expediente remitido a dictamen del Consejo Consultivo, una relación documental referente a la enajenación, en 2.400.000 pesetas, de la maquinaria ubicada en el Servicio de Lavandería del Centro asistencial "*Reina Sofía*" que se acordó en favor de *I.G., S.A.*, a cambio de prestación de servicios (lavado de ropa), en virtud del ofrecimiento de adquisición en dicha cantidad, hecho por la citada sociedad.

El expediente se inició con informe del administrador del Centro de 30 de diciembre de 1.997, manifestando la conveniencia de la enajenación de dicha maquinaria y concluyó con la liquidación de cuentas y pago en favor de *I.G., S.A.* de la cifra existente a su favor de 847.431 pesetas, resultante de minorar de su saldo a favor de 3.497.431 Ptas. por la liquidación final del ejercicio de 1.998 en función de kilos y ropa realmente tratados, la suma de 2.400.000 Ptas. por enajenación de maquinaria y otras 250.000 Ptas. por "*una lavadora pequeña*"; suma por cuyo importe se libra por aquella la factura 9453 de 31 de diciembre de

1.998, en que consta el detalle correspondiente, y cuyo pago se autoriza el 12 de abril de 1.999.

Cuarto

El expediente de resolución contractual propiamente dicho se inicia con un informe-propuesta del Secretario General Técnico, de fecha 28 de febrero de 1.999 en el que, tras una exhaustiva reseña de los incumplimientos del Pliego de Prescripciones Técnicas del contrato "*que reiteradamente se han puesto de manifiesto a la empresa*", así como una relación de las diversas reuniones y conversaciones habidas en el intento de solucionar los problemas, sin que, a la postre, se mejorara en ningún aspecto la prestación del servicio, se propone la resolución del contrato de 29 de mayo de 1.997 por causa culpable al contratista con incautación de la garantía definitiva constituida en su momento, previa la tramitación oportuna, por entender concurrente la causa de resolución contemplada en el artículo 112 g) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Quinto

Puesto de manifiesto el citado informe-propuesta a la entidad adjudicataria del contrato, se presenta por esta ante la Oficina de Correos de la Almunia de Doña Godina, el 17 de marzo de 1.999 un escrito de alegaciones que, en síntesis:

- Manifiesta la total parcialidad del informe-propuesta al omitir las aseveraciones de la empresa respecto de los incumplimientos por parte del Centro asistencial.
- Alega que la resolución "*se produce*" cuando se ha satisfecho por la empresa el importe de una maquinaria totalmente "*obsolescente*" (*sic*), cuya peritación se reserva la alegante a efectos de poder en su día ejercitar las acciones legales oportunas.
- Se extiende, después, en la consideración de que se ha incautado la garantía antes del trámite de audiencia, por lo que se reserva, también, las acciones legales oportunas.
- Y, finalmente, manifiesta la alegante su disposición de resolver el contrato de mutuo acuerdo.

Sexto

Solicitado por la Secretaría General Técnica informe del Servicio Jurídico de la Comunidad Autónoma de La Rioja en escrito en que se rebaten las alegaciones de la contratista, y reclamada por la Asesoría, previamente a su informe, la propuesta de resolución definitiva o informe-propuesta del órgano instructor del procedimiento, es aquella acompañada al expediente en el sentido, por lo que ahora interesa, de autorizar la resolución del contrato y ordenar la incautación de la garantía definitiva, por más que resulte sorprendente que dicha propuesta no aparece firmada y, además, presupone que son favorables algunos informes y dictámenes que aún no se había emitido, defectos éstos que deben evitarse en lo sucesivo. No obstante, se emitió, finalmente, informe por la Asesoría Jurídica, con fecha 4 de mayo de 1.999, señalado que se informa favorablemente la propuesta desde el punto de vista jurídico, con una matización respecto de la indicación del órgano jurisdiccional competente para conocer de un eventual recurso contencioso-administrativo.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 14 de mayo de 1999, registrado de entrada el 21 de mayo de 1999, el Excmo Sr. Consejero de Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente remite al Consejo Consultivo para dictamen el expediente tramitado por la Consejería de Salud, Consumo y Bienestar Social relativo al asunto de referencia.

Segundo

Por escrito registrado de salida el 21 de mayo de 1999, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió a acusar recibo del expediente, a declarar la competencia inicial del Consejo para emitir el dictamen solicitado y a considerar que la consulta reúne los requisitos reglamentariamente establecidos.

Tercero

Designado Ponente el Consejero señalado en el encabezamiento, el asunto quedó incluido en el orden del día de la sesión allí expresada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Competencia del Consejo Consultivo para emitir el presente dictamen.

Conforme al artículo 60,1 y 3 de la Ley 13/1.995, 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 otro lado, 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 de Estado, en los casos 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.

Dándose el caso legalmente contemplado de preceptividad de dictamen, por haber formulado el contratista oposición a la resolución contractual, es competente este Consejo Consultivo para la emisión del presente dictamen.

Segundo

Sobre la concurrencia de una causa legal de resolución del contrato

El informe-propuesta del Secretario General Técnico de la Consejería de Salud, Consumo y Bienestar social iniciador del expediente de resolución señala, como base legal sobre la que acordar la resolución del contrato objeto del presente dictamen, la contemplada en el artículo 112, apartado g) de la Ley 13/95 de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, que conlleva, como incumplimiento culpable, la incautación de

la garantía definitiva constituida en su momento, conforme a lo establecido en el artículo 114.4 de la Ley citada.

En dicho apartado g) se señala como causa de resolución: "*El incumplimiento de las restantes obligaciones contractuales esenciales*".

Y, en apoyo de su propuesta, el Secretario General Técnico cita hasta once incumplimientos distintos que van, desde la falta de reparación y costura de prendas, al no suministro de ropas de trabajo de los empleados, la no identificación de la ropa de uso personal de los residentes, los defectos de lavado y pérdida de prendas, así como el defectuoso funcionamiento de la recogida de ropas, incumplimiento de horarios, etc.

Tales defectos, ya advertidos, más resumidamente, en el informe de 3 de diciembre de 1.998, previo a una de las numerosas reuniones habidas entre las partes en conflicto, son contestados por la adjudicataria, remitiéndose a la carta de 7 de julio de 1.998 en que, como desmentido de la realidad de unas quejas que tienen su primera constancia escrita el 4 de junio de 1.998 pero que parecen remontarse, en términos de comunicaciones verbales, a principios de dicho año, se aludía a:

- La deficiente calidad de la ropa de los pacientes, respecto a cuya reposición estaba dispuesta la empresa, con calidades "*susceptibles de negociación*".

- El ofrecimiento telefónico de una solución alternativa a la contractual en relación con las fechas de recogida y entrega de ropa.

- El incumplimiento de los términos del contrato por el centro, al invertir los volúmenes de ropa a lavar, siendo así que el pliego se limita a incluir datos orientativos al respecto), y producción de grandes pérdidas en toallas.

Lo cierto es que *I.G., S.A.*, aparte de remitirse en su escrito de alegaciones al indicado escrito, no introduce ninguna novedad argumental en apoyo de su oposición a la resolución contractual, limitándose a manifestar la parcialidad del informe-propuesta por omitirse intencionadamente las aseveraciones que mantuvo "*en las reuniones celebradas*".

Desde luego, resulta evidente en la cuestión controvertida que los conflictos entre las partes contratantes han sido permanentes desde el inicio de 1.998, manifestándose en buen número de conversaciones y reuniones que no han dado resultado alguno, al mantener cada parte contractual sus respectivas posiciones.

También resulta manifiesto que las numerosas quejas advertidas a lo largo de la prestación convenida no han tenido respuesta positiva por parte de la empresa adjudicataria

que, si bien rechaza alguna imputación, lo hace en el sentido de pretender una alteración de los términos en que se convino la prestación de su servicio y sin ni siquiera aludir a una serie de defectos en dicha prestación que reseña, con suficiente detalle -dentro de lo que un contrato de este tipo permite-, el informe-propuesta iniciador del expediente de resolución contractual.

Y, como ya tuvimos ocasión de señalar en nuestro Dictamen 30/97, en un caso de menor importancia y trascendencia pero sustancialmente análogo, nos hallamos ante un contrato con un objeto concreto y globalizador que, en este caso, persigue como normal resultado el que el servicio de limpieza de ropas, suministro y restitución de las mismas, etc... detalladamente expresado en el Pliego de Prescripciones Técnicas del contrato, se preste, también globalizadamente, en términos correctos.

En otros términos, es obvio que una -o varias- incidencias concretas y específicas (la no reposición de alguna prenda, los defectos de limpieza de tal o cual sábana, los problemas de recogida o entrega en una concreta fecha, etc), no supondrían ningún incumplimiento determinante de una resolución contractual, independientemente de su exigible corrección dentro de los límites del sentido común.

Pero no es éste el caso que nos ocupa, sino que, antes bien, la relación de los defectos advertidos, y la persistencia a lo largo de los meses de los mismos constituye, a juicio de este Consejo, ese sustantivo incumplimiento de la obligaciones contractuales que constituye la antítesis de lo que puede entenderse en un contrato de este tipo como ejecución normal, normalidad que, como dijimos en el Fundamento Jurídico Segundo del Dictamen 30/97, estriba en la falta de necesidad de continuos requerimientos al contratista para el cumplimiento exacto de lo convenido, sin que sea preciso, por ello mismo, un más detallado examen de todas y cada una de las objeciones que formula la Administración.

Y frente a todo ello, la empresa contratista formula una serie de objeciones que, en rigor, nada tienen que ver en relación con el tema que nos ocupa, a excepción de esa alegación a que nos referimos con anterioridad y en que no se desvirtúan los incumplimientos que la Administración manifiesta que, en su mayor parte, ni siquiera se comentan.

Dichas objeciones ajenas a la cuestión ya son adecuadamente respondidas en el informe del Secretario General Técnico de 13 de abril de 1.999, y su carencia de fundamento es perfectamente constatable, pues cualquier iniciativa tendente, por ejemplo, a la minoración de un horario (que fue, por cierto, propuesto por la propia contratista), o a la calidad de la ropa a suministrar, queda supeditada en su virtualidad práctica a una conformidad de la Administración contratante que nunca se ha producido.

Pero, lo que más sorprende al Consejo es que se hagan dos reservas acerca del ejercicio por la alegante de las acciones legales oportunas, cuando no adivinamos qué

acciones impugnatorias caben contra la compra por aquella de una maquinaria en la que fue ella la que ofreció un precio que aceptó la Administración, y que la propia contratista refleja en la factura por ella emitida, ni contra una incautación de una garantía que aún no se ha podido producir, pues, al margen de lo que la entidad bancaria avalista haya podido comunicar *motu proprio* a la entidad avalada, lo único de lo que a aquella se le ha dado traslado es una comunicación en que la Administración le informa de la formulación de una propuesta de resolución del contrato por causa culpable del contratista, al efecto de que pudiera formular unas alegaciones que no se han presentado.

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