

Dictamen Núm. 11/2021

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
González Cachero, María Isabel
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
Menéndez Sebastián, Eva María
García García, Dorinda

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 28 de enero de 2021, por medios electrónicos, con asistencia de las señoras y el señor que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 27 de noviembre de 2020 -registrada de entrada el día 9 de diciembre de ese mismo año-, examina el expediente relativo a la interpretación del contrato del servicio de limpieza de los edificios y locales dependientes del Ayuntamiento, de la Fundación Municipal de Cultura y de la Fundación Deportiva Municipal.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Mediante Resolución de la Alcaldesa del Ayuntamiento de Avilés de 19 de agosto de 2019, se adjudica a el contrato del servicio de limpieza de los edificios y locales dependientes del Ayuntamiento, de la Fundación Municipal de Cultura y de la Fundación Deportiva Municipal, incorporando criterios sociales de creación de empleo (2019-2022), en las condiciones y precio ofertado de 2.593.430,88 euros, más 544.620,48 euros en concepto de IVA (21 %), para

toda la duración del contrato (2 años), con estricta sujeción a los pliegos de prescripciones técnicas y de cláusulas administrativas particulares aprobados.

El contrato se formaliza en documento administrativo el día 20 de septiembre de 2019, iniciándose su ejecución el 23 de septiembre de 2019.

2. Con fecha 20 de diciembre de 2019, el representante de la entidad adjudicataria presenta en el registro electrónico municipal un escrito en el que manifiesta que “el personal de limpieza se está haciendo cargo del cierre de las instalaciones en las que prestamos el servicio, práctica que era habitual con la anterior prestataria y que, a los efectos de facilitar la labor” del Ayuntamiento, “mi representada mantuvo hasta la actualidad, conservando las llaves de acceso a las instalaciones de las que disponía el personal subrogado, asumiendo con ello riesgos que esta contratista no tiene el deber jurídico de soportar (...). En consecuencia, dado que la apertura y cierre de los centros no entra dentro de las obligaciones asumidas por esta mercantil y, ante la existencia de un contrato específico que contempla dichas tareas, esto es, el servicio de mantenimiento básico y control de instalaciones deportivas, culturales y administrativas y apoyo a instalaciones y eventos encomendadas a (la empresa que especifica), procederemos a la devolución de todas las llaves de acceso cuya posesión ostenta esta mercantil para que sean los conserjes destinados en cada centro los que, asumiendo sus funciones, procedan a la apertura y cierre de las instalaciones, sin obstaculizar la prestación del servicio de limpieza, el cual se continuará prestando en el horario fijado en el pliego de prescripciones técnicas”.

3. Mediante oficio de 23 de diciembre de 2019, se comunica a la adjudicataria que “cualquier cuestión que varíe las condiciones del servicio que se viene prestando (...) nunca puede ser decisión unilateral de una de las partes (...). En consecuencia, en tanto se estudia y se pacta una solución a la cuestión planteada (...) deberá continuar prestando el servicio en las mismas condiciones que lo ha venido haciendo hasta ahora para garantizar el cumplimiento del contrato y mantener la normalidad del servicio./ No obstante lo anterior, con

carácter inmediato, en los colegios públicos en los que no hay actividad por vacaciones si la empresa decide no prestar servicios de limpieza permanecerán cerrados durante las vacaciones”.

4. Desde el Servicio de Gestión Económica y Presupuestos se emite por la responsable del contrato, con fecha 14 de febrero de 2020, un informe sobre las cuestiones planteadas por la adjudicataria. En él concluye tras su análisis que “dentro del servicio de limpieza contratado (...) debe entenderse incluida la obligación de abrir y/o cerrar los centros con las llaves facilitadas por el Ayuntamiento a los únicos efectos de acceso del personal de limpieza para la realización de estos servicios y en los horarios establecidos en el plan de trabajo fijado por el Ayuntamiento y por los propios pliegos”.

5. A propuesta de la Jefa del Servicio de Contratación Administrativa, y con la conformidad del Secretario General, el 10 de marzo de 2020 la Alcaldesa del Ayuntamiento de Avilés dispone iniciar, al amparo de lo previsto en el artículo 191 de la Ley de Contratos del Sector Público y 97 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, el procedimiento para resolver las incidencias surgidas en la ejecución del contrato administrativo del servicio de limpieza de los edificios y locales dependientes del Ayuntamiento, de la Fundación Municipal de Cultura y de la Fundación Deportiva Municipal, incorporando criterios sociales de creación de empleo (2019-2022), al considerar que “dentro del servicio de limpieza contratado (...) debe entenderse incluida la obligación de abrir y/o cerrar los centros con las llaves facilitadas por el Ayuntamiento a los únicos efectos de acceso del personal de limpieza para la realización de estos servicios y en los horarios establecidos en el plan de trabajo fijado por el Ayuntamiento y por los propios pliegos”.

6. Con fecha 12 de marzo de 2020, se notifica esta Resolución a la adjudicataria, con la indicación de que dispone de un plazo de cinco días hábiles para formular las alegaciones que estime oportunas.

7. El día 14 de abril de 2020, la contratista presenta un escrito de alegaciones en el que formula oposición expresa a la interpretación realizada. Reitera que la prestación discutida “no está incluida ni de forma expresa, ni tampoco tácita, en el objeto del contrato”, e insiste en que “la prestación de apertura y cierre de centros no puede formar parte de las prestaciones contratadas respecto al servicio de limpieza por la sencilla razón de que forma parte de las labores encomendadas a otro adjudicatario, en el marco del `servicio de mantenimiento básico y control de instalaciones deportivas, culturales y administrativas y apoyo a instalaciones y eventos encomendadas´” a la empresa que cita. Considera la adjudicataria que “corresponde una regularización de la situación bien mediante un modificación del contrato y, previa evaluación del coste del servicio, revisar al alza el precio. O bien, decretar que la prestación debe realizarla el contratista adjudicatario del servicio de mantenimiento y control de accesos, y compensar a por el trabajo realizado hasta ese momento”.

8. Mediante Resolución de la Alcaldesa del Ayuntamiento de Avilés de 20 de abril de 2020 se dispone, en virtud de lo previsto en el apartado 3 de la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el Estado de Alarma para la Gestión de la Situación de Crisis Sanitaria ocasionada por el COVID-19, la no suspensión de los plazos administrativos y, en consecuencia, continuar con la tramitación del procedimiento de interpretación del contrato de limpieza de los edificios y locales dependientes del Ayuntamiento, de la Fundación Municipal de Cultura y de la Fundación Deportiva Municipal.

En segundo lugar, se acuerda recabar el preceptivo dictamen al Consejo Consultivo del Principado de Asturias y suspender el transcurso del plazo máximo legal de tres meses para resolver este procedimiento de interpretación del contrato por el tiempo que medie entre la petición de dictamen al Consejo Consultivo del Principado de Asturias y la recepción de este.

Al día siguiente se notifica esta resolución a la empresa contratista.

9. Mediante escrito de 22 de abril de 2020, esa Alcaldía solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento seguido.

10. El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el 11 de junio de 2020, dictamina que no es posible un pronunciamiento debidamente motivado sobre el fondo de la cuestión planteada y que debe retrotraerse el procedimiento “al objeto de que se incorporen el informe de Intervención preceptivo en aplicación del citado artículo 114 del TRRL y una nueva propuesta de resolución elaborada a la luz de aquel informe y de las específicas alegaciones de la contratista, tras lo cual habrá de recabarse de este Consejo el preceptivo dictamen”.

11. El día 10 de agosto de 2020 emite informe la Técnica de Administración General de Control Interno, con el conforme de la Interventora en Funciones, en el que concluye que a la vista de la documentación obrante en el expediente “se respeta el cumplimiento de la legalidad y los principios de buena gestión que resultan de (...) aplicación en los procedimientos de gestión, actos y operaciones de contenido económico”.

12. Con fecha 18 de agosto de 2020, el Servicio de Gestión Económica y Presupuestos elabora un informe en relación con las cuestiones planteadas por la adjudicataria. En él señala que la contratista no acredita ni cuantifica que la apertura y cierre de las instalaciones le suponga un incremento del coste, “resultando así que se trata de una prestación inherente al servicio de limpieza que no implica coste alguno para la adjudicataria y que por tanto no procede una modificación del contrato, ni una revisión al alza en el precio”.

13. El día 30 de octubre de 2020, el Técnico de Administración General del Servicio de Contratación Administrativa y el Secretario General suscriben un informe sobre el procedimiento de interpretación del contrato en el que advierten acerca de “la necesidad de efectuar una nueva propuesta de

resolución por el centro gestor del contrato teniendo en cuenta la totalidad de los informes y alegaciones obrantes en el expediente, así como una nueva solicitud de dictamen” al Consejo Consultivo.

14. Con fecha 9 de noviembre de 2020, el Técnico de Administración General del Servicio de Gestión Económica y Presupuestos elabora una nueva propuesta de resolución en la que reitera que la interpretación precedente es que “dentro del servicio de limpieza contratado (...) debe entenderse incluida la obligación de abrir y/o cerrar los centros, con las llaves facilitadas por el Ayuntamiento, a los únicos efectos de acceso del personal de limpieza para la realización de estos servicios y en los horarios establecidos en el plan de trabajo fijado por el Ayuntamiento y por los propios pliegos”.

15. En este estado de tramitación, mediante escrito de 27 de noviembre de 2020, esa Alcaldía solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa a la interpretación del contrato del servicio de limpieza de los edificios y locales dependientes del Ayuntamiento, de la Fundación Municipal de Cultura y de la Fundación Deportiva Municipal, objeto del expediente núm., adjuntando a tal fin copia autenticada del mismo en soporte digital.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra n), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra n), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud de la Alcaldía del Ayuntamiento de Avilés, en los términos de lo establecido en los artículos 17,

apartado b), y 40.1, letra b), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- De acuerdo con las normas citadas, la consulta preceptiva a este Consejo sobre interpretación de contratos administrativos está condicionada a que “se formule oposición por parte del contratista”.

Consta en el expediente que concurre el presupuesto que determina nuestra competencia, pues la adjudicataria ha manifestado su oposición expresa a la interpretación realizada por el Ayuntamiento de Avilés en el escrito presentado el 14 de abril de 2020.

TERCERA.- El contrato cuya interpretación se somete a nuestra consideración es un contrato administrativo de servicios.

Por razón del tiempo en que fue adjudicado -19 de agosto de 2019-, su régimen jurídico sustantivo resulta ser el establecido en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP), y en el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre. Dentro del referido marco legal, el régimen al que han de ajustarse los efectos y extinción del contrato es, según el artículo 25.2 de la LCSP, el establecido por la propia Ley y sus disposiciones de desarrollo, aplicándose supletoriamente las restantes normas de derecho administrativo y, en su defecto, las normas de derecho privado.

Tal régimen faculta a la Administración para el ejercicio de la prerrogativa a la que se refiere el artículo 190 de la LCSP, esto es, la de “interpretar” el contrato. Según constante jurisprudencia, la prerrogativa de interpretación unilateral de los contratos es una manifestación de la potestad de autotutela de la Administración, en virtud del interés público que preside su actividad, impidiendo que esta se vea paralizada o afectada por diferencias en el entendimiento de las cláusulas objeto de acuerdo; precisando que el contrato administrativo no es una figura radicalmente distinta del contrato privado, ya que responde claramente a un esquema contractual común elaborado por el

Derecho Civil, lo que permite invocar -con carácter supletorio- los principios establecidos en el Código Civil (por todas, Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de marzo de 2017 -ECLI:ES:TS:2017:772-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª). Ahora bien, dicha facultad debe ejercitarse de conformidad con los requisitos, límites y procedimiento establecidos al efecto en el ordenamiento jurídico, con la preceptiva audiencia del contratista, en los términos de lo dispuesto en el mismo precepto legal.

Al objeto de determinar la ley aplicable al procedimiento de interpretación contractual y a la competencia del órgano que debe acordarla hemos de remitirnos al momento de incoación del procedimiento de interpretación, que en este caso ha tenido lugar mediante Decreto de la Alcaldía de 10 de marzo de 2020, lo que implica la aplicabilidad de la LCSP y del RGLCAP.

El artículo 97 del RGLCAP dispone que “cuantas incidencias surjan entre la Administración y el contratista en la ejecución de un contrato por diferencias en la interpretación de lo convenido (...) se tramitarán mediante expediente contradictorio, que comprenderá preceptivamente las actuaciones siguientes (...): Propuesta de la Administración o petición del contratista (...). Audiencia del contratista e informe del servicio competente a evacuar en ambos casos en un plazo de cinco días hábiles (...). Informe, en su caso, de la Asesoría Jurídica y de la Intervención, a evacuar en el mismo plazo anterior (...). Resolución motivada del órgano que haya celebrado el contrato y subsiguiente notificación al contratista”. Debe señalarse, no obstante, que la disposición final primera del RGLCAP no atribuye el carácter de norma básica al citado artículo 97. A tenor del apartado 3 de la disposición final primera de la LCSP, constituyen legislación básica en materia de interpretación de contratos administrativos los apartados 1, 3 y 4 del artículo 191 de la LCSP, que recogen únicamente la necesidad de audiencia al contratista y “dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva”.

Ahora bien, en el ámbito local debe contemplarse además lo dispuesto en el artículo 114 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de

18 de abril, conforme al cual “Los acuerdos que, previo informe de la Secretaría y de la Intervención de la Corporación, dicte el órgano competente, en cuanto a la interpretación, modificación y resolución de los contratos serán inmediatamente ejecutivos”. En aplicación de este precepto y con relación a dichos informes, este Consejo viene defendiendo su carácter preceptivo en todos los procedimientos de interpretación contractual (entre otros, Dictámenes Núm. 59/2020 y 147/2020).

En este caso se ha incorporado al expediente un informe suscrito por la Jefa del Servicio de Contratación Administrativa el 9 de marzo de 2020, que cuenta con la conformidad del Secretario General. Asimismo, tras la retroacción de las actuaciones acordada por el Dictamen Núm. 147/2020 de este Consejo, se ha elaborado un informe de control financiero permanente por la Técnica de Administración General de Control Interno, con el conforme de la Interventora en Funciones, el 10 de agosto de 2020, por lo que hemos de entender que se ha cumplido con la exigencia de emisión de informes de Secretaría e Intervención, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3.4 del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el Régimen Jurídico de los Funcionarios de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional, y el artículo 11 del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el Régimen Jurídico del Control Interno en las Entidades del Sector Público Local.

Por lo que se refiere a la competencia para dictar la resolución interpretativa, el artículo 190 de la LCSP la atribuye al “órgano de contratación”, y el artículo 97 del RGLCAP al “órgano que haya celebrado el contrato”. La adjudicación objeto de este expediente fue acordada por la titular de la Alcaldía, por lo que será esta quien deberá dictar la resolución que ponga fin al procedimiento que ahora analizamos.

En suma, de la documentación que obra en el expediente se deduce que la tramitación del procedimiento sometido a consulta ha sido acorde, en lo esencial, con lo establecido en la normativa contractual aquí aplicable.

Finalmente, en cuanto al plazo de resolución del procedimiento de interpretación contractual y a los efectos derivados del transcurso de aquel,

hemos de señalar que a falta de una regulación específica del mismo en la normativa sectorial deben aplicarse de forma supletoria las reglas contenidas en el título IV de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), conforme se establece en la disposición final cuarta de la LCSP y ha venido estimando la jurisprudencia, resultando por tanto de aplicación el plazo de tres meses previsto en el artículo 21.3 de la LPAC. En el caso examinado, el procedimiento de interpretación se ha iniciado de oficio mediante Decreto de la Alcaldía de 10 de marzo de 2020, por lo que el plazo para resolver y notificar la resolución ha sido rebasado. Ahora bien, de excederse ese plazo, tal como recogimos en el Dictamen Núm. 147/2020, el Consejo de Estado ha sostenido que el procedimiento de interpretación no está sujeto “a la inexorable declaración de caducidad que previene el artículo 25 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, no obstante superarse el plazo máximo de tramitación establecido -tres meses en aplicación del artículo 21.3 del mismo cuerpo legal-. Ello por cuanto no se trata de un procedimiento en el que se ejerzan por la Administración ni potestades sancionadoras ni de intervención” (por todos, Dictámenes 877/2017 y 238/2019). Algunos Consejos Consultivos se han manifestado también en el mismo sentido (entre otros, Dictamen Núm. 78/2020 del Consejo Consultivo de Castilla y León). Y el Tribunal Supremo ha apreciado en la Sentencia de 20 de julio de 2020 -ECLI:ES:TS:2020:2389- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª) que los contratos pueden ser interpretados “sin que tal actuación pueda ser calificada de potestad interventora en el sentido de nuestro ordenamiento por lo que no entra en juego el plazo de la caducidad”, razonándose que la actividad administrativa de intervención “es la que somete las actividades de los ciudadanos o empresas a ordenación, planificación, limitación, control u orientación por su eventual lesividad para el interés general”, lo que no resulta aplicable a la interpretación de un contrato administrativo.

CUARTA.- En relación con el fondo de la cuestión planteada, la esencia de la controversia radica en determinar si la apertura y cierre de los centros es una

prestación incluida en el contrato de limpieza de los edificios y locales dependientes del Ayuntamiento de Avilés, de la Fundación Municipal de Cultura y de la Fundación Deportiva Municipal o si, por el contrario, la entidad tiene derecho a que se le abone el coste del servicio.

En primer lugar, debe señalarse que la cláusula 1 del pliego de prescripciones técnicas establece que el objeto del contrato es “la prestación del servicio integral de limpieza de los edificios y locales dependientes del Ayuntamiento de Avilés, de la Fundación Municipal de Cultura (...) y de la Fundación Deportiva Municipal (...) descritos en el anexo I, así como los que pudieran entrar en funcionamiento durante el periodo de vigencia del contrato o de su prórroga”. Por otro lado la cláusula 13, bajo el título “Aspectos generales de la ejecución del contrato”, contempla en el apartado C) los tipos de limpieza y su periodicidad, disponiendo que “el servicio se prestará, con carácter general, fuera del horario de trabajo de los servicios municipales, con la finalidad de que todo esté limpio y seco antes del inicio de la actividad de cada centro, y en coherencia con lo previsto en el anexo II”. En el citado anexo se detallan los centros, horas/semana y horas/año, cierres y tramos horarios de prestación del servicio para cada uno de los centros, resultando del mismo que los servicios de limpieza deben prestarse, con carácter general, fuera del horario de trabajo de los servicios municipales con el fin de que las instalaciones estén en condiciones adecuadas para sus cometidos ordinarios. Por ello, como apunta la responsable del contrato en el informe librado el 14 de febrero de 2020, “durante el horario de limpieza previsto en los pliegos, con carácter general, no habrá ningún trabajador municipal prestando servicios” en las dependencias objeto de limpieza.

La contratista entiende que la apertura y el cierre de los centros no entran dentro de las obligaciones asumidas por ella y considera que esta labor debe realizarse en el marco del “contrato específico que contempla dichas tareas”; esto es, el servicio de mantenimiento básico y control de instalaciones deportivas, culturales y administrativas y apoyo a instalaciones y eventos encomendadas a la empresa que especifica.

Frente a ello, el Servicio de Gestión Económica y Presupuestos estima que “dentro del deber de limpiar las instalaciones (...) debe entenderse comprendida la apertura y cierre” de las mismas, “prestación que no está explícita en los pliegos pero resulta complementaria y necesaria para la ejecución del contrato y lleva aparejada la tenencia de las llaves”. Y añade que esta prestación nunca fue cuestionada en las diferentes licitaciones del servicio, lo que reconoce la propia adjudicataria al manifestar que el cierre de las instalaciones por el personal de limpieza era una práctica “habitual” con la anterior prestataria, tarea que la actual adjudicataria del contrato asumió sin refutarla durante tres meses, desde el inicio de la ejecución de aquel el 23 de septiembre de 2019.

Es evidente que para prestar el servicio de limpieza el Ayuntamiento debe facilitar al personal el acceso a las instalaciones, ya sea mediante la entrega de llaves o bien asegurando de otro modo la apertura de las instalaciones. Y si bien la apertura de centros no figura expresamente en la relación de obligaciones que corresponden a la contratista, parece razonable que el personal encargado del servicio de limpieza cuente con un juego de llaves a los solos efectos de ejecutar el servicio pactado en aquellos centros que permanecen cerrados al público durante el horario en que deban realizarse dichas labores, sin que la mera tenencia de las llaves pueda considerarse como un cometido de “custodia” en sentido propio, al que no se extiende el servicio de limpieza. En efecto, como acabamos de señalar, el anexo II de los pliegos detalla el horario y la frecuencia de la prestación, que con carácter general no coincide con el horario de trabajo de los servicios municipales; cuestión de la que era concedora la contratista y que asumió al concurrir a la licitación.

La adjudicataria argumenta que existe un contrato con otra empresa cuyo objeto es realizar servicios de mantenimiento básico y control de las instalaciones deportivas, culturales, administrativas y apoyo a las instalaciones y eventos. Sin embargo, el Servicio de Gestión Económica y Presupuestos puntualiza que el contrato al que se refiere “no es adecuado” a los efectos que aquí nos ocupan porque en el mismo “no figuran contratadas estas prestaciones para abrir y/o cerrar los centros para que pueda prestarse el servicio de

limpieza". Y añade que "tampoco existe coincidencia en los centros en los que se prestan los servicios indicados con los centros de prestación del servicio de limpieza, igualmente no coinciden los horarios de apertura y cierre en ambos contratos". Finalmente, concluye que "el Ayuntamiento y las Fundaciones no disponen de ningún contrato en cuyo objeto se pudiera asumir la apertura y cierre de los centros de prestación del servicio de limpieza".

Sobre la posibilidad de contratar separadamente un servicio de apertura y cierre de centros con la única finalidad de que el personal de la empresa de limpieza pueda acceder a los centros de trabajo, la responsable del contrato alega que ello "nos llevaría al absurdo de contratar unos servicios inexistentes, que no son de conserjería ni de seguridad, y que por sí solos no aportan valor o beneficio alguno a los destinatarios, y supondría añadir al contrato de servicios de limpieza unos costes que no se justifican desde el punto de vista de la prestación eficiente del servicio". En efecto, la apertura y/o cierre de los centros planteada lo es exclusivamente a los efectos de acceso del personal de limpieza y para el desarrollo de esta labor, por lo que exigir que esta tarea se realice de forma independiente por otro personal sería contrario a los principios de economía y eficiencia que deben regir la contratación pública.

Finalmente, la adjudicataria considera que la custodia de llaves y la apertura y cierre de centros supone un incremento del coste del servicio, así como la existencia de una responsabilidad que no tiene el deber jurídico de soportar. Sin embargo, no ofrece ninguna prueba que acredite ese supuesto incremento, aduciendo únicamente motivos de índole organizativa (cambios de turno, sustituciones) que no encierran en sí mismos un aumento de la carga de trabajo ni del horario del personal. Tampoco justifica que la prestación discutida constituya un servicio que reporte a la Administración una utilidad distinta a la de la limpieza objeto del contrato, ni que pueda entenderse dirigida a una finalidad distinta o separada de aquella que el contratista se obligó a atender. En suma, no está justificado el abono de una contraprestación económica adicional por unas labores de apertura y cierre accesorias e indispensables para el ejercicio de la prestación comprometida, que no entrañan un mayor coste

para el empresario y que no reportan a la Administración una utilidad específica que pueda conllevar un enriquecimiento injusto.

Ahora bien, respecto a los riesgos que incumben a la mercantil como depositaria de las llaves o encargada del cierre de las instalaciones, merece subrayarse que la contratista del servicio de limpieza no asume una prestación de custodia o supervisión -por la que no se le retribuye-, y sus funciones -y, en paralelo, su responsabilidad- no alcanzan a las tareas que de ordinario son objeto de los contratos de custodia, control o mantenimiento. Así se deduce de las mismas observaciones de la responsable del contrato, quien incide en que las prestaciones de la adjudicataria "no son de conserjería ni de seguridad". Del mismo modo, no puede atenderse la alegación de que una eventual pérdida o rotura de las llaves supondría un gasto para la adjudicataria ya que, como reconoce la responsable del contrato, el Ayuntamiento debería entonces facilitar otras llaves sin coste alguno para aquella.

En definitiva, coincidimos con la interpretación propuesta por la Administración local y consideramos que la apertura y cierre de centros es un acto necesario para la ejecución de la prestación pactada que, pudiendo entenderse implícito en las estipulaciones contractuales, viene de hecho asumiéndose por la encargada del servicio de limpieza sin objeción, y no se acredita que represente un coste adicional para la adjudicataria, debiendo estimarse incluida en el prestación asumida a los únicos efectos de acceso del personal de limpieza para la realización de sus servicios. En este escenario contractual las licitadoras conocen y asumen que el horario de trabajo no coincide generalmente con el de apertura de los servicios municipales, sin que las empresas puedan racionalmente pretender que se presten o contraten por el Ayuntamiento unos trabajos singulares o especiales para facilitar el acceso al personal encargado de la limpieza, por lo que no procede abonar una contraprestación distinta a la resultante de la licitación.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que, de acuerdo con lo señalado en el cuerpo de este dictamen, la

interpretación procedente es que dentro del servicio de limpieza debe entenderse incluida la obligación de abrir y/o cerrar los centros, con las llaves facilitadas por el Ayuntamiento, a los únicos efectos de acceso del personal de limpieza para la realización de estos servicios.”

V. I., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,

ILMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE AVILÉS.