

Dictamen Núm. 71/2022

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
González Cachero, María Isabel
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
García García, Dorinda
Baquero Sánchez, Pablo

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 31 de marzo de 2022, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 23 de febrero de 2022 -registrada de entrada el día 10 de marzo de ese mismo año-, examina el expediente de resolución del contrato de vestuario de la Policía Local 2021-2024.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Mediante Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Ribadesella de 28 de septiembre de 2021, se adjudica el contrato de vestuario de la Policía Local a, por el precio ofertado de nueve mil novecientos seis euros (9.906 €), más IVA, y una duración de cuatro años.

En ella se indica que “el adjudicatario como primer paso de la ejecución del contrato deberá presentar memoria descriptiva y ficha técnica de todas las prendas detalladas en el presente pliego y documentación relativa a los siguientes aspectos:/ Composición de los tejidos y/o materiales utilizados en la elaboración./ Certificados correspondientes de cada prenda: será imprescindible justificar las características técnicas mediante la presentación

de ensayos realizados por laboratorio certificado independiente./ Las prescripciones descritas en este pliego tienen el carácter de mínimo exigible, siendo las mismas obligatorias. En otro caso, se considerará incumplimiento del compromiso de adscripción de medios y se procederá a la resolución del contrato”.

La formalización del contrato se produjo el 14 de octubre de 2021 mediante la firma de aceptación por la contratista de la resolución de adjudicación.

2. Con fecha 20 de diciembre de 2021, la Jefatura Accidental de la Policía Local de Ribadesella emite un informe en el que pone de manifiesto, en cuanto al diseño de las prendas, que examinadas las muestras presentadas “se aprecian características concretas que no se ajustan a la normativa del Principado de Asturias (...), al carecer del escudo de la Comunidad en el brazo derecho y, en su caso, de elemento porta NIP”. Añade que las características de los materiales “se han valorado en función de las muestras y de los propios documentos contenidos en la memoria que acompaña a las mismas; que en contraste con las calidades requeridas en el pliego de prescripciones técnicas no se ajustan o directamente no están certificadas con la documentación aportada por el licitador”.

Señala que las certificaciones presentadas por la contratista “como acreditativas de sus calidades como fabricante refieren de muestras de tejidos o materiales presentados por empresas distintas (...). Por tanto, no pueden admitirse como válidos, ya que ni siquiera se justifica (que) exista relación alguna entre dichos certificados, la empresa licitadora y el objeto del contrato”.

Por último, apunta que “la única certificación que en toda la documentación aportada figura a nombre” de la contratista “es un documento que acredita (...) la obtención de la Certificación del sistema de Gestión ISO 9001:2015 e ISO 14001:2015. Por tanto, solo referida a la Gestión Empresarial./ Dichos certificados, además, no acreditan un buen número de características técnicas de los materiales o (se) refieren a valores inferiores a

los exigidos para cada una de las prendas -incumplen el (pliego de prescripciones técnicas-), como ya se ha expuesto en los apartados precedentes”.

En consecuencia, propone “la resolución del contrato”.

3. A continuación obra incorporado al expediente un informe del Secretario General, de 22 de diciembre de 2021, en el que se indica que “en el presente caso, de acuerdo con el informe del Jefe de Policía (...), la causa de resolución del contrato es el incumplimiento del compromiso de adscripción de medios, que el pliego de cláusulas administrativas particulares establecía en el apartado 13. Causas específicas de resolución del contrato del cuadro resumen. El compromiso de adscripción de medios se refiere en el presente caso a la utilización de una serie de materiales y diseños con una calidad determinada./ Ese incumplimiento produce el incumplimiento de la obligación principal del contrato, es decir, no se puede suministrar lo que se ha ofertado, tal como era expresada en (...) el pliego de prescripciones técnicas particulares”.

4. El día 23 de diciembre de 2021, el Alcalde del Ayuntamiento de Ribadesella dicta resolución por la que se acuerda el inicio del expediente de resolución del contrato “por los motivos expuestos en el informe del Jefe de Policía Local que se subsumen en la causa de resolución argumentada en el (...) informe de Secretaría”.

5. Mediante escrito de 29 de diciembre de 2021, la Secretaria Accidental comunica a la contratista la fecha de inicio del procedimiento, el plazo máximo legalmente establecido para la resolución y notificación del mismo y los efectos del silencio administrativo, así como la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días.

El día 7 de enero de 2022, la representante de la mercantil presenta un escrito de alegaciones en el que manifiesta su oposición a la resolución del contrato, al considerar que “la misma ha cumplido con los requerimientos del

apartado tercero del documento SIM1510031, y del apartado 2 del pliego de prescripciones técnicas”.

6. En respuesta a las alegaciones formuladas por la interesada, el 26 de enero de 2022 la Jefatura Accidental de la Policía Local de Ribadesella emite un informe en el que analiza y rebate la mayoría de los argumentos aducidos por la adjudicataria, afirmándose y ratificándose en su informe anterior.

7. El Secretario General del Ayuntamiento señala, el 3 de febrero de 2022, que a la vista de los informes obrantes en el presente expediente queda jurídicamente justificado que “la causa de resolución del contrato es el incumplimiento del compromiso de adscripción de medios, que el pliego de cláusulas administrativas particulares establecía en el apartado 13”. Y, en consecuencia, “el motivo de resolución de este contrato de suministro se encuadra dentro del supuesto previsto en la cláusula 13 del pliego de cláusulas administrativas que rige el contrato y en la causa de resolución prevista en el art. 211.1.f) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público”.

8. Con fecha 8 de febrero de 2022, el Alcalde del Ayuntamiento de Ribadesella dicta resolución por la que se acuerda la procedencia de la resolución del contrato de vestuario de la Policía Local 2021-2024 “porque la causa se encuadra dentro del supuesto previsto en la cláusula 13 del pliego de cláusulas administrativas que rige el contrato y en la causa de resolución prevista en el art. 211.1.f) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (...), sin incautación de garantía definitiva”.

Asimismo, se dispone la suspensión del “plazo máximo de resolución del procedimiento por el tiempo que medie entre la solicitud del dictamen (...) y su recepción en el Ayuntamiento”.

El día 10 de febrero de 2022, la Secretaría municipal da traslado de esta Resolución a la mercantil interesada.

9. En este estado de tramitación, mediante escrito de 23 de febrero de 2022, esa Alcaldía solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de resolución del contrato de vestuario de la Policía Local 2021-2024, objeto del expediente, 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 Ribadesella, 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.

Si bien en la solicitud de dictamen no se requiere a este Consejo que lo emita por el procedimiento de urgencia, resulta aquí de aplicación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 109.2 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, conforme al cual “Todos los trámites e informes preceptivos de los expedientes de resolución de los contratos se considerarán de urgencia y gozarán de preferencia para su despacho por el órgano correspondiente”.

Finalmente, en relación con la petición recibida, se observa que no se ha remitido el extracto de secretaría que debe acompañar a la misma, de conformidad con lo señalado en el artículo 41.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo.

SEGUNDA.- De acuerdo con la normativa mencionada, la consulta preceptiva a este Consejo sobre resolución de contratos administrativos está condicionada a que “se formule oposición por parte del contratista”, ya sea a la resolución del contrato propiamente o a sus causas y consecuencias, en los términos que este Consejo viene manifestando (por todos, Dictamen Núm. 72/2019).

En el asunto ahora analizado la oposición de la contratista existe, toda vez que esta solicita en su escrito de alegaciones “impugnar el acuerdo de resolver el contrato”.

TERCERA.- Se insta el dictamen preceptivo de este órgano en relación con la resolución del contrato de vestuario de la Policía Local del Ayuntamiento de Ribadesella para el periodo 2021-2024. La calificación jurídica de este contrato es la propia de un contrato administrativo de suministros, tal y como establece el cuadro resumen del pliego de cláusulas administrativas particulares.

Por razón del tiempo en que fue adjudicado -28 de septiembre de 2021-, su régimen jurídico sustantivo resulta ser el establecido en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP). Dentro del referido marco legal, el régimen al que han de ajustarse los efectos y extinción del contrato es, según el artículo 25 de la LCSP, el establecido por la propia Ley y sus disposiciones de desarrollo -destacadamente el RGLCAP-, aplicándose supletoriamente las restantes normas de derecho administrativo y, en su defecto, las normas de derecho privado.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 190 de la LCSP, la Administración ostenta la prerrogativa de acordar la resolución de los contratos y determinar los efectos de esta dentro “de los límites y con sujeción a los requisitos y efectos señalados en la presente Ley”. En el mismo sentido, el artículo 114 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local (en adelante TRRL), aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, atribuye al órgano de la entidad local competente para contratar la

facultad de acordar la resolución de los contratos celebrados con los límites, requisitos y efectos legalmente señalados.

El ejercicio de tal prerrogativa, a fin de garantizar no solo el interés público, sino también el que los contratistas tienen en el cumplimiento de los contratos, exige la concurrencia de los presupuestos legalmente establecidos, así como la sujeción a las normas procedimentales que lo disciplinan. Si se incumple el procedimiento la imputación de la causa resolutoria pierde su legitimación pues, como acabamos de indicar, aquella potestad solo se puede ejercer con respeto a los límites y requisitos previstos en la Ley.

La instrucción de los procedimientos de resolución contractual iniciados durante la vigencia de la LCSP se encuentra sometida con carácter general a lo dispuesto en los apartados 1, 3 y 4 del artículo 191 y el artículo 212 de dicha norma, precepto que se remite a la regulación de desarrollo contenida en el artículo 109.1 del RGLCAP. Esta última norma sujeta la resolución del contrato al cumplimiento de los siguientes requisitos: audiencia del contratista por plazo de diez días naturales, en caso de propuesta de oficio; audiencia, en el mismo plazo, del avalista o asegurador si se propone la incautación de la garantía; informe del Servicio Jurídico y dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva "cuando se formule oposición por parte del contratista". En el ámbito de la Administración local, el artículo 114 del TRRL establece como necesarios, además, para la resolución de los contratos los informes de la Secretaría y de la Intervención municipal.

En el expediente sometido a nuestra consideración advertimos una instrucción deficiente, motivada en primer lugar por el hecho de que el único informe de Intervención que obra entre la documentación enviada tiene por objeto la fiscalización de la licitación del contrato de suministro cuestionado y, por tanto, es anterior a su adjudicación. Ello supone que dicho órgano no ha analizado el procedimiento de resolución contractual, por lo que consideramos necesaria la elaboración de un nuevo informe por parte de la Intervención municipal con el fin de "pronunciarse sobre el expediente en su conjunto, y

específicamente sobre las alegaciones que haya podido presentar el interesado” (tal y como señalamos en el Dictamen Núm. 196/2018).

En consecuencia, no procede dictar en este momento una resolución que ponga fin al procedimiento, debiendo retrotraerse el mismo al objeto de incorporar el informe señalado, y una vez emitido y realizadas, en su caso, las actuaciones que se deriven de él habrá de recabarse de este Consejo el preceptivo dictamen.

Por otro lado, debemos resaltar que el expediente remitido no contiene una “propuesta de resolución” como tal, sino una resolución de la Alcaldía por la que se acuerda la procedencia de la resolución del contrato de vestuario de la Policía Local, “sin incautación” de la garantía constituida al efecto.

Aunque a la vista de su contenido podemos inferir que se trata de una propuesta y no de un acto definitivo, pues expresa la intención de “formular propuesta de resolución del contrato” y dispone la remisión del expediente a este Consejo con suspensión del cómputo del “plazo máximo de resolución del procedimiento” hasta la emisión del dictamen, no constituye una práctica correcta que el órgano competente para resolver el procedimiento (la Alcaldía, en este caso) suscriba también la propuesta de resolución. Las propuestas de resolución -a las que el artículo 175 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, denomina “informes para resolver”- tienen como finalidad facilitar a la autoridad competente para resolver el procedimiento los elementos precisos para que pueda formarse un juicio recto sobre el sentido de la resolución que haya de adoptar en cada caso, por lo que va de suyo que su elaboración atañe a una persona distinta de aquella a la que corresponda dictar la resolución que pone fin al procedimiento, lo que habrá tener en cuenta la Administración consultante al redactar la nueva propuesta de resolución.

Al margen de lo anterior, recordamos a la autoridad consultante que a la recepción de nuestro dictamen se reanudará el cómputo del plazo máximo para resolver el procedimiento -3 meses *ex* artículo 21.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones

Públicas (en adelante LPAC), al haberse iniciado con posterioridad a la publicación de la Sentencia del Tribunal Constitucional 68/2021, de 18 de marzo (ECLI:ES:TC:2021:68), por la que el artículo 212.8 de la LCSP queda desprovisto de su condición de norma básica-, debiendo la Administración recabar el informe citado y, a continuación, solicitar una nueva consulta a este órgano antes de que se consuma el plazo máximo establecido al efecto, según se ha señalado. De lo contrario se producirá su caducidad, al tratarse de un procedimiento iniciado de oficio en el que la Administración ejercita potestades de intervención susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 25.1.b) de la LPAC.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no es posible un pronunciamiento sobre el fondo de la consulta planteada, y que debe retrotraerse el procedimiento al objeto de realizar los actos de instrucción referidos en el cuerpo del presente dictamen.”

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,

ILMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE RIBADESELLA.