

Dictamen nº: **343/24**
Consulta: **Alcalde de Valdemorillo**
Asunto: **Contratación Pública**
Aprobación: **06.06.24**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 6 de junio de 2024, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Valdemorillo, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en relación con el expediente sobre resolución del contrato administrativo de suministro de contenedores de residuos, suscrito con la empresa “*ROTO TANK, S.L.*”, (en adelante, “*la contratista*”).

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 3 de mayo de 2024, tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen preceptivo procedente del Ayuntamiento de Valdemorillo.

A dicho expediente se le asignó el número 300/24, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Javier Espinal Manzanares, quien formuló y firmó la propuesta de dictamen, que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día señalado en el encabezamiento.

SEGUNDO.- Del expediente remitido se extraen los siguientes hechos de interés para la emisión del dictamen:

1.- Mediante acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno Local, el 5 de agosto de 2022, se aprobó el expediente de contratación y se dispuso la apertura del procedimiento de licitación del “*suministro de Contenedores de Residuos para el Ayuntamiento de Valdemorillo (expte. 3215/2022-3332/2022)*”, por procedimiento abierto, procediéndose igualmente a la aprobación de los Pliegos de Prescripciones Técnicas y de Cláusulas Administrativas Particulares que rigen la contratación, con la autorización del gasto.

Atendiendo al Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante PCAP), el objeto del contrato de referencia es el suministro de contenedores para la recogida de residuos sólidos urbanos para el Municipio de Valdemorillo.

En cuanto al plazo de ejecución se disponía que la entrega finalizará en un plazo máximo de 5 meses desde la formalización del contrato y el inicio de la entrega se producirá como máximo en el plazo de 3 meses desde la formalización del contrato.

En lo referido a la garantía, se contempla que el plazo de garantía será de dos años desde acta de recepción del suministro, siendo por cuenta del adjudicatario los gastos de reparación que puedan producirse durante dicho período, y que sean achacables a defectos de tramitación y transporte. Se recoge en lo atinente a las penalidades que por incumplir o cumplir con retraso (48h) o con deficiencias las

instrucciones del responsable del contrato o no subsanar los defectos en ese mismo tiempo se penalizarán con 0,60 euros diarios por cada 1.000 euros del precio del contrato IVA excluido. Por cumplimiento defectuoso de la ejecución del contrato y por incumplimiento de las condiciones especiales de ejecución del contrato, se le sancionará con un 20% del precio de contrato.

La cláusula 35 regula el cumplimiento del contrato y la recepción del suministro, señalando por lo que aquí interesa que *“dentro del mes siguiente a la entrega del objeto del contrato se procederá, mediante acto formal, a la recepción del suministro. Dicho acto será comunicado a la Intervención, al objeto de su asistencia al acto de recepción. Si los bienes se encuentran en buen estado, el responsable del contrato los dará por recibidos, levantando la correspondiente acta de recepción que será firmado por los asistentes a la misma. Si los bienes no se hallasen en condiciones de ser recibidos, se hará constar así en el acta de recepción y se darán las instrucciones precisas al contratista, para que subsane los defectos observado y proceda a la entrega de un nuevo suministro de acuerdo con lo pactado en el Pliego”*.

La cláusula 38 rige la resolución del contrato, estableciendo que son causas de resolución del contrato, las establecidas en los artículos 211 y 306 de 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 LCSP, con previsión de dos causas específicas que no vienen al caso.

Estas previsiones se completan con las recogidas en el Pliego de Prescripciones Técnicas (en adelante PPT), de entre las que podemos destacar, la cláusula segunda referida a los contenedores a suministrar, recogiendo las características técnicas que han de reunir los contenedores, así el epígrafe 2.1 se refiere a los *“contenedores de*

carga bilateral sistema de elevación monoperador compatible con los camiones usados en la actualidad en el municipio para fracción resto”, el epígrafe 2.2. a los “contenedores de carga trasera para fracción resto y envases ligeros”. Se señala al respecto que “el conjunto de todos los contenedores a suministrar por modelo será idéntico en cuanto a sus condiciones técnicas, estéticas y funcionales. Estas condiciones no se podrán alterar bajo ninguna razón, salvo con autorización expresa y fehaciente del Ayuntamiento de Valdemorillo. Si algún contenedor no cumpliera con las características descritas en los presentes pliegos y con la oferta presentada no podrá ser colocado y deberá ser retirado en un plazo menor a 24 horas”.

Su cláusula tercera, prevé que “se considerará terminado el objeto del suministro, cuando se verifiquen que se han entregado todos los contenedores y se cumplen con todos los requisitos solicitados en el pliego”. Por su parte la cláusula cuarta contempla que “al objeto de poder realizar una valoración eficaz de las propuestas de contenedores a suministrar, el Ayuntamiento de Valdemorillo requiere de las entidades interesadas en presentar una oferta que aporten una muestra a escala real con el acabado requerido de cada tipo de contenedor y completamente funcional”, con la precisión de que “las muestras presentadas serán idénticas a cada uno de los tres modelos de contenedor a ofertar. No se admitirán muestras que difieran a la propuesta realizada”.

La cláusula quinta referida al plazo de garantía, especifica que “la garantía para cada uno de los contenedores adquiridos será de dos años mínimo, contados a partir de la fecha de recepción de la totalidad de los contenedores. En la citada garantía se incluyen, en su caso, las piezas de repuesto, mano de obra y desplazamiento a cualquier punto donde se encuentre ubicado el objeto de la reparación, sin limitación de horas y kilometraje. También incluye, en su caso, todos los gastos que pudieran derivarse de una sustitución total o parcial del objeto del contrato. Si

durante el plazo de garantía establecido por 2 años, se acreditase la existencia de vicios o defectos en los bienes suministrados, siempre que sean imputables al adjudicatario, el Ayuntamiento de Valdemorillo tendrá derecho a reclamar al adjudicatario la reposición de los contenedores que resultasen inadecuados. Si el Ayuntamiento de Valdemorillo estimase, durante el plazo de garantía, que los bienes suministrados no son aptos para el fin pretendido, como consecuencia de los vicios o defectos observados en ellos e imputables al adjudicatario y exista la presunción que la reposición o reparación de dichos bienes no serán bastantes para lograr aquel fin, podrá, antes de expirar dicho plazo, rechazar los bienes dejándolos de cuenta del adjudicatario y quedando exento de la obligación de pago o teniendo derecho, en su caso, a la recuperación del precio satisfecho Terminado el período de garantía sin que el Ayuntamiento de Valdemorillo haya formalizado alguno de los reparos o la denuncia contemplados en la LCSP, el adjudicatario quedará exento de responsabilidad por razón de los bienes suministrados”.

2.- Por Acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno Local, en fecha 29 de octubre de 2022, se adjudicó el contrato de suministro de referencia a la mercantil contratista por un importe total de quinientos noventa y cinco mil ochocientos cincuenta y dos euros con cuarenta centimos (595.852,40 €), I.V.A. incluido.

El 11 de noviembre de 2022 se suscribe entre el alcalde de Valdemorillo y el administrador único de la mercantil contratista, el contrato de referencia.

3.- Con fecha 1 de diciembre de 2023, se elabora por una mercantil, el “estudio aleatorio del estado de los contenedores suministrados por Rototank en el municipio de Valdemorillo para la recogida de residuos urbanos domiciliarios”, en el que se concluye que “de los 45 contenedores analizados de forma aleatoria se puede concluir:

1) *La mayoría de los contenedores de 1200 L de carga trasera presentan deterioros importantes en cuanto a la tapa de abertura, desajuste de la tapa, y deterioro prematuro de las bisagras de unión con el cuerpo del contenedor. En el menor de los casos ni cuentan con esta etapa.*

2) *La mayoría de los contenedores de 1200 L de carga trasera presente un cuerpo deteriorado con abombamientos prematuros del uso, rotura sistemática de los bordes, y en ocasiones rajadas estructurales en el mismo cuerpo.*

3) *Gran parte de los contenedores de carga Bilateral de 3200 L presentan un desplazamiento del pedal que impidan su correcto funcionamiento y en ocasiones quedando inservible.*

4) *No se han detectado problemas ni fallos en el sistema de elevación en la muestra analizada del parque de contenedores.*

5) *No se han detectado problemas ni fallos en el sistema de ruedas en la muestra analizada del parque de contenedores”.*

Con fecha 1 de febrero de 2024, por técnico Medioambiental del ayuntamiento actuante, se elabora informe sobre el contrato de suministro que nos ocupa. Indica el mismo que “*en fecha 23/06/2023 se pasa a la firma de estos SSTT Municipales, como responsables del contrato, el acta de conformidad de la factura emitida por Rototank SL, la cual se conforma en base al Acta de Recepción y Certificado firmados en fecha 14/06/2023 por (...), en su condición de Encargado General del Ayuntamiento de Valdemorillo, como expresión meramente, de haber recibido dicho material, pero no de su calidad o encaje en las exigencias del pliego.*

Según consta en dicho Acta, el número de contenedores suministrados fueron de 892: (...), y que “*en fecha 19/07/2023 se*

solicita por parte del departamento de Intervención revisión de los contenedores suministrados, ya que al parecer se están empezando a romper un gran número de ellos. Dicha tarea se traslada al Encargado General del Ayuntamiento.

Es decir, que, sólo algo más de un mes después del suministro, los contenedores empezaron a presentar defectos, algunos de ellos bastante serios, siendo necesario retirarlos de la vía pública”.

Dicho informe municipal, después de recoger los antecedentes e informes de calidad elaborados por mercantiles, formula las siguientes conclusiones “1. *El acta de recepción es firmada por el Encargado General del Ayuntamiento, como expresión meramente, de haber recibido dicho material, pero no de su calidad o encaje en las exigencias del pliego.*

2. *Previamente al uso de los contenedores y al manejo de éstos, a los camiones se les realizó por la empresa (...) la programación y los ajustes necesarios con el fin de asegurar el correcto acoplamiento entre los camiones y los contenedores con sistema de enganche kinshofer adquiridos por el Ayuntamiento, todo ello para conseguir una óptima recogida de los contenedores. Lo cual descartaría de antemano cualquier eventualidad o sospecha de deterioro de los contenedores por un posible fallo en el funcionamiento de los camiones y acreditaría, por tanto, el estado satisfactorio de los repetidos vehículos para el buen manejo de los mencionados contenedores.*

3. *Se desconoce si se realizó en su momento alguna prueba de compatibilidad con los camiones de los que dispone el municipio, y si ésta se realizó en carga o en vacío, ya que no queda constancia documental al respecto.*

4. Una vez puestos los contenedores a disposición de los usuarios en la vía pública, y en apenas algo más de un mes desde su recepción, la Concejalía Delegada empezó a tener conocimiento del deterioro de éstos, con rotura de alguno de ellos, debiendo ser retirados de la vía pública, y con fallos en el sistema de enganche.

5. (...)

6. Por último, se ha emitido informe de fecha 26/01/2024 por la empresa (.....), en el que, en base a la valoración y a las inspecciones realizadas, en puntos totalmente diferentes del anterior estudio, éste determina las siguientes conclusiones:

(...)

8.El espesor de los eslabones de las cadenas que contienen los contenedores de Tipo B y C es de 3 mm, no soportan los esfuerzos requeridos a la hora del vaciado de contenedor.

9.El remachado de las bisagras al cuerpo y a las tapas de usuarios no aguantan los esfuerzos debieran ser reemplazados por tornillería u otro tipo de unión.

10.Las bisagras se doblan o rompen con facilidad.

11.El cuerpo de los contenedores sufre roturas principalmente en su parte de apoyo con el camión, se debe de hacer un estudio de compatibilidad antes de suministrar los contenedores.

12.El material utilizado en la fabricación de los cuerpos de los contenedores no soporta los esfuerzos a los que se ve sometido en las operaciones de la descarga de los residuos.

13. Durante la inspección se han detectado incumplimientos de los dossiers de fabricación, respecto a los requisitos establecidos en el Pliego de prescripciones técnicas particulares.

14. Los desperfectos detectados, roturas y deformaciones de los contenedores, se producen durante el uso de los contenedores, tanto en la operación de carga al camión como del uso de las personas al arrojar los residuos a los contenedores”.

Como conclusión final a juicio de este Servicio Técnico, a la vista de todo lo anterior, y en resumen, se podría afirmar que se aprecian incidencias significativas y sistemáticas con respecto a los contenedores suministrados por la empresa Rototank a este Ayuntamiento, presentando dichos contenedores un desgaste excesivo prematuro que condicionaría su viabilidad en el tiempo e imposibilitaría en general la calidad del servicio municipal de recogida de residuos urbanos”.

Con igual fecha de 1 de febrero de 2024, se elabora informe por la Intervención municipal, en el que se concluye que “ante las periciales realizadas no es posible proceder al pago de esta facturación, poniéndose de manifiesto el incumplimiento de los Pliegos de Prescripciones Técnicas y Administrativas que rigen este contrato, así como la Oferta realizada por la Mercantil ROTOTANK, que es la que vincula a este ayuntamiento.”.

Fechado el 1 de febrero de 2024, figura igualmente el informe jurídico, de la vicesecretaria del Ayuntamiento de Valdemorillo, relativo a la resolución del contrato de suministro de referencia. Señala el mismo que “determinada la existencia de la causa de incumplimiento, que se concreta en el incumplimiento del objeto del contrato, y a la luz de lo dispuesto en los artículos 211 y 307 de la LCSP se permite a la Administración ejercitar la resolución del contrato por ser la parte a la que no le es imputable el incumplimiento”, previsión que descansa en la

consideración de que *“existen graves incumplimientos entre el Pliego de Prescripciones Técnicas que rigió la licitación del presente contrato y el dossier de fabricación de los contenedores aportado en su oferta por la empresa adjudicataria ROTOTAN SL quedando obligada al mismo , y la realidad de los suministros servidos por la misma , como así se deriva de los informes emitidos tanto por la empresa (...), como por el informe de carácter pericial realizado por la empresa (.....), incumplimientos que han sido resumidos en el presente informe”*.

4.- Por el concejal de Seguridad, Medio Ambiente y Mantenimiento Urbano, se elabora con fecha 1 de febrero de 2024, propuesta a la Junta de Gobierno Local para el inicio del expediente de resolución del contrato de referencia por incumplimiento del contratista.

TERCERO.- Llegamos así al expediente de resolución contractual que nos ocupa.

Por decreto de 1 de febrero de 2024 del alcalde de Valdemorillo, se acuerda:

- Avocar la competencia que se había delegado en la Junta de Gobierno Local por Decreto de Alcaldía de fecha 26 de junio de 2023, en relación con el procedimiento de resolución del contrato que nos ocupa.

- Iniciar expediente de resolución del contrato, por incumplimiento del contratista de la obligación principal del contrato, que se recoge como causa de resolución en los artículos 211.f) y 307 de la LCSP, constituido dicho incumplimiento por las graves deficiencias del material suministrado.

- Conceder plazo de 10 días al contratista para que formule alegaciones.

- Acordar incautar la garantía definitiva constituida mediante seguro de Crédito y Caución, por lo que se concede a la entidad aseguradora plazo de 10 días para que formule alegaciones.

Dicho acuerdo consta notificado el 12 de febrero de 2024 a la entidad aseguradora y el día 19 de igual mes a la mercantil contratista.

Por escrito de la contratista de 21 de febrero de 2024, se interesa la entrega de copia del expediente de contratación y del expediente de resolución, al tiempo que solicita una ampliación del plazo de alegaciones inicialmente concedido.

Por decreto de la alcaldía de 28 de febrero de 2024 se deniega la ampliación del plazo pretendida.

Con fecha 29 de febrero de 2024, se registra por la mercantil contratista el oportuno escrito de alegaciones. Escrito en el que después de una completa exposición fáctica y jurídica, viene a reiterarse en *«la entrega de los bienes por este contratista sin defectos ni deterioro, sino en perfecto estado. Los Informes del Ayuntamiento todos favorables a (...) en la fase de recepción de la mercancía, así como a la factura emitida. La Invocación por el Ayuntamiento de deterioros del suministro, que en tal caso han sido detectados con posterioridad a la fase de recepción, no imputables a (...). La invocación del Ayuntamiento, de deterioros sobre los contenedores, solo cuando se presenta la reclamación de pago en vía administrativa, cuando ya disponía de los contenedores desde marzo de 2023 que consta en los albaranes de entrega Anexo VI. del Documento nº 1 Informe aportado. El impago injustificado del Ayuntamiento. La invocación por el Ayuntamiento, para no pagar la factura, de una causa de resolución improcedente. La falta de acreditación en el expediente administrativo de que los Informes fueron encargados en el momento en que se fechan y no en el momento en que el Ayuntamiento reacciona contra la reclamación*

de pago del contratista. El uso continuado de los bienes suministrados por el contratista por parte del Ayuntamiento, desde marzo a junio de 2023, incluso antes del acta de recepción ya se venía usando, para satisfacción del servicio público de recogida de basuras en el municipio de Valdemorillo, sin pagar al contratista, el cual debió pagar a los 30 días de recibir mercancía. La fabricación impecable y perfecta técnicamente de los contenedores suministrados, que ya empieza a usar el material suministrado desde marzo de 2023, incluso antes del acta de recepción de 14/06/2023. Y la incoación de la resolución contractual, sobre la base de dos informes el primero de (...) y de la empresa (...), los cuales no tienen ninguna virtualidad probatoria, los cuales se impugnan expresamente, dado que adolecen de firma electrónica y de cualificación de los informantes, y el tercer informe de (...), que también se impugna dado que es muy posterior a nuestra reclamación previa del reconocimiento de la obligación de pago, y presentación del Recurso en vía Contencioso Administrativa, la cual fe en fecha 21/12/2023, con solicitud de medida cautelar de pago inmediato. Dicha incoación y propuesta de resolución contractual resulta del todo Kafkiano, ante el uso continuado de los bienes suministrados por el contratista por parte del Ayuntamiento, desde marzo a junio de 2023, para satisfacción del servicio público de recogida de basuras en el municipio de Valdemorillo, se inicia dicha resolución casi un año después, sin pagar al Contratista, sin devolver los contenedores, incautando la Garantía/Aval, y lo que queda todavía de tiempo a transcurrir, en tanto en cuanto, no saque la nueva licitación, se adjudique el nuevo contrato de suministro de contenedores, o más bien como el propio Ayuntamiento reconoce en su publicación en su página oficial el día 30/01/2024 tras reconocer el problema que tienen con la recogida de basuras derivadas de las frecuentes averías de los cuatro camiones que componen la flota municipal para la retirada de dichos residuos “Al respecto de todo ello, les informamos que el Ayuntamiento está tramitando actualmente la licitación de un contrato integral de servicios para lograr la plena efectividad en la recogida de residuos sólidos urbanos en todo el término

municipal de Valdemorillo, que esperamos sea adjudicado en este primer semestre del año en curso”». Interesa por tanto que se declare improcedente la resolución del contrato por causa imputable a la contratista.

Se adjunta a dicho escrito, muy diversa documentación, de entre la que cabe destacar, informe pericial elaborado por empresa de ingeniería sobre evaluación e idoneidad de los contenedores implantados en Valdemorillo. En esta pericial se concluye que “1. Los contenedores suministrados por parte de ROTOTANK, S.L. al Ayuntamiento de Valdemorillo cumplen con los requisitos de resistencia de la Norma UNE-EN 840-5:2021 y Norma UNE-EN 13071:2020.

2. Los desperfectos, daños y roturas ocasionados en el contenedor de carga trasera fracción resto (modelo B) se deben principalmente a:

- La recogida municipal de contenedores por parte de camiones inadecuados, no aptos y no parametrizados subcontratados a raíz de continuas averías por parte de los camiones municipales, que se ocasionó desde el primer día de la firma del Acta de recepción.

- Una falta de limpieza y mantenimiento municipal de este material, suministrado correctamente tal y como describe su certificado de Buena Ejecución”.

Sin ningún otro tramite, el alcalde de Valdemorillo firmó un oficio en fecha 26 de abril 2024 solicitando la emisión del presente Dictamen a la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, del que se dio traslado a esta Comisión el 3 de mayo posterior, mediante oficio suscrito por el director general de Reequilibrio Territorial, fechado el pasado 30 de abril.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, al amparo del artículo 5.3.f) d. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, conforme al cual: “3. *En especial, la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada en los siguientes asuntos: (...) f) Expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid, las entidades locales y las universidades públicas sobre: (...) d. Aprobación de pliegos de cláusulas administrativas generales, interpretación, nulidad y resolución de los contratos administrativos y modificaciones de los mismos en los supuestos establecidos por la legislación de contratos del sector público*”.

La solicitud de dictamen se ha hecho llegar a la Comisión Jurídica Asesora por el consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 18.3 b) del ROFCJA (“3. *Cuando por Ley resulte preceptiva la emisión de dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, este será recabado:(...) c) Las solicitudes de dictamen de las Entidades Locales se efectuarán por los alcaldes-presidentes de las mismas, y se cursarán a través del consejero competente en relaciones con la Administración Local*”).

El contratista ha formulado su oposición de forma expresa y por ello, resulta preceptivo el dictamen de esta Comisión ex artículo 191.3 de la LCSP/17.

SEGUNDA.- El contrato cuya resolución se pretende se adjudicó por acuerdo de la Junta de Gobierno Local el día 29 de octubre de 2022 y se formalizó el siguiente 11 de noviembre, por lo que resulta de

aplicación la LCSP/17 tanto en el aspecto sustantivo como en el procedimental.

De esta forma, el artículo 212.1 de la LCSP/17 establece que: *“la resolución del contrato se acordará por el órgano de contratación, de oficio o a instancia del contratista, en su caso, siguiendo el procedimiento que en las normas de desarrollo de esta Ley se establezca”*. Ante la falta de desarrollo reglamentario en el aspecto objeto de estudio, debe considerarse, asimismo, lo dispuesto en el artículo 109 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP) referido específicamente al *“procedimiento para la resolución de los contratos”* en lo que no se oponga a la ley.

En materia de procedimiento, la resolución de contratos administrativos exige atenerse a lo previsto en el artículo 190 LCSP/17, a cuyo tenor *“dentro de los límites y con sujeción a los requisitos y efectos señalados en la presente Ley, el órgano de contratación ostenta la prerrogativa de interpretar los contratos administrativos, (...) acordar su resolución y determinar los efectos de ésta”*.

El artículo 191.1 LCSP/17 requiere que en el correspondiente expediente se dé audiencia al contratista. Además, debe tenerse en cuenta el artículo 109 del RGLCAP, que exige la audiencia al avalista o asegurador *“si se propone la incautación de la garantía”*. Por otro lado, el apartado tercero del artículo 191 dispone que sea preceptivo el informe del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva en los casos de interpretación, nulidad y resolución, cuando se formule oposición por parte del contratista.

Por lo que se refiere al ámbito de la Administración local, el artículo 114.3 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, establece como necesarios los informes de la Secretaría y de la Intervención de la corporación. Sin embargo, no consta que, una vez iniciado el procedimiento de resolución, se haya emitido informe de la Secretaría ni de la Intervención municipal.

De acuerdo con la normativa expuesta resulta que la competencia para resolver los contratos corresponde al órgano de contratación. En este caso el órgano competente es la Junta de Gobierno Local, actuando por delegación.

En materia de procedimiento en nuestro caso, se ha dado audiencia al contratista, el cual formuló alegaciones oponiéndose a la resolución contractual culpable planteada por la Administración. También figura en el expediente la audiencia al avalista, aunque no consta que haya formulado alegaciones.

No figura en el procedimiento una propuesta de resolución en la forma en que viene siendo exigida por esta Comisión Jurídica Asesora. En efecto, como ya hemos tenido ocasión de señalar en anteriores dictámenes (así nuestro Dictamen 191/16, de 9 de junio y el Dictamen 327/17, de 3 de agosto, entre otros) la propuesta de resolución *“ha de recoger motivadamente la posición de la Administración una vez tramitado el procedimiento con el objeto de permitir a este órgano consultivo conocer la postura de la Administración y contrastarla con la oposición del contratista que motiva la remisión para dictamen. Además, se ha de recordar la necesidad de motivar los actos administrativos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos -artículo 35.1.a) de la LPAC-, lo que hace conveniente incluir en la resolución que en su día sea dictada (se supone que también en su propuesta) para culminar el procedimiento toda la fundamentación fáctica y jurídica de la misma, evitando abusar innecesariamente de la motivación in aliunde que, en*

cualquier caso, stricto sensu requeriría de la cita de aquellos documentos que le sirvan de sostén”.

El conocimiento de la postura final de la Administración consultante a través de la propuesta de resolución, resulta relevante, toda vez que este órgano consultivo debe analizar la conformidad a derecho del procedimiento y la procedencia legal de la decisión de la Administración de resolver el contrato, pero no está llamado sustituir la voluntad motivada de la Administración consultante.

Esta misma Comisión ha venido salvando esta exigencia cuando del expediente se deducen de manera clara los hechos relevantes y la fundamentación legal de las causas de resolución, así como los efectos de dicha resolución, habiendo quedado además contestadas las alegaciones de la empresa contratista por informes emitidos en el curso del procedimiento.

Sin embargo, en el expediente que nos ocupa, el acuerdo de inicio del procedimiento se limita a invocar el apartado f) del artículo 211 de la LCSP/17, que establece el incumplimiento de la obligación principal del contrato como causa de resolución, remitiéndose a informes de deficiencias emitidos por diversas mercantiles asumidos por la Administración municipal. En el procedimiento únicamente consta practicado el trámite de audiencia, en el que la contratista ha formulado unas completas alegaciones, exponiendo resumidamente que se ha realizado la prestación de entrega del material, según se recoge en actas de recepción con la eventual conformidad del ayuntamiento actuante, que el producto suministrado cumple con el Pliego de Prescripciones Técnicas en base a materiales, dimensiones normativas, y diseños del contenedor y que se han usado por el ayuntamiento camiones de basura distintos de aquellos con los que se comprobó la compatibilidad con los contenedores.

A la vista de las alegaciones y de la documentación que se acompaña, no es posible conocer cuál es el grado de incumplimiento culpable del contrato, al no existir nuevos informes complementarios ni propuesta de resolución que valore y, en su caso, desestime motivadamente lo aducido por la empresa.

Ciertamente, cabe recordar que para que proceda la resolución del contrato, el incumplimiento del adjudicatario debe ser grave y de naturaleza sustancial (Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de mayo de 2000), en el sentido de que no basta cualquier incumplimiento parcial para que se produzca el efecto resolutorio.

Así, ante la ausencia de una propuesta de resolución que valore la documentación aportada por el contratista en su oposición a la causa de resolución, esta Comisión no pudo determinar si las deficiencias en las prestaciones tienen entidad en el conjunto del contrato para considerar que estamos ante el incumplimiento de la obligación principal del mismo o, por el contrario, ante incumplimientos parciales que pudieran dar lugar al régimen de penalidades previsto en los pliegos.

Por tanto, procede la retroacción del procedimiento a fin de que, además de recabar los informes preceptivos que se han omitido, se formule una propuesta concreta y motivada de resolución, recabando si fuera necesario los informes técnicos precisos para ello, con nueva audiencia a los interesados si se recogieran nuevos datos o elementos de hecho que no constaran previamente en el expediente. De igual modo y a efectos de contar con un expediente administrativo completo, deberá remitirse el informe emitido por la mercantil Eurocontrol al que se alude en el informe técnico de 1 de febrero de 2024, toda vez que el único que consta entre la documentación remitida es un informe de dicha mercantil fechado el 15 de abril de 2024.

En mérito a cuanto antecede, esta Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede la retroacción del procedimiento para el cumplimiento de lo expuesto en párrafo final de la consideración última.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 6 de junio de 2024

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 343/24

Sr. Alcalde de Valdemorillo

Plaza de la Constitución, 1 – 28210 Valdemorillo