

Dictamen n°: **319/24**
Consulta: **Alcalde de Valdemorillo**
Asunto: **Contratación Pública**
Aprobación: **30.05.24**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 30 de mayo 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 de suministro de cámaras de vigilancia para ese municipio, mediante arrendamiento sin opción de comprar (renting), suscrito con la empresa EURO COP SECURITY SYSTEMS, S.L.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 7 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 301/24, 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. Carlos Hernández Claverie, 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 30 de mayo de 2024.

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

1. Con fecha 16 de junio de 2021, mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Valdemorillo, se aprobó el expediente de contratación y se dispuso la apertura del procedimiento de adjudicación del contrato del suministro de cámaras de vigilancia para el municipio de Valdemorillo mediante arrendamiento sin opción de compra (renting)), por procedimiento abierto, aprobándose los Pliegos de Prescripciones Técnicas y de Cláusulas Administrativas Particulares, y se autorizó el gasto.

El objeto del contrato es el suministro en forma de arrendamiento sin opción a compra (renting) de cámaras de vigilancia para el Municipio de Valdemorillo, que se realizará con sujeción a las prescripciones contenidas en el presente pliego y en el correlativo de Prescripciones Técnicas.

En concreto, se precisa como objeto del contrato la adquisición a través del arrendamiento sin opción de compra para disponer de un sistema de cámaras de videovigilancia centralizado basado en un circuito cerrado de televisión CCTV, incorporando un lector automático de matrículas, cuyas imágenes se recepcionarán y visualizarán en tiempo real en las dependencias de la Policía Local a través de un video-wall que cumplan con las especificaciones concretadas en el pliego de cláusulas Técnicas.

La cláusula 23 establece el régimen de penalidades del contrato, disponiendo: *“a) Si los suministros sufriesen un retraso en su ejecución, por causas no imputables al contratista, si este se ofreciera a cumplir sus compromisos se concederá por el órgano de contratación, un plazo que será*

por lo menos igual al tiempo perdido, a no ser que el contratista pidiese otro menor, regulándose su petición en base al artículo 100 del RGLCAP.

b) Si la demora fuese por causas imputables al contratista, la Administración podrá optar atendidas las circunstancias, por la resolución o por el 0,60 euros por cada 1.000 euros por precio del contrato IVA excluido, salvo que se hubiesen previsto otras penalidades por demora en el Apartado J del cuadro de características del contrato del Anexo I.

Cada vez que las penalidades alcancen el 5 por ciento del precio del contrato, el órgano de contratación, estará facultado para proceder a la resolución del contrato o acordar la continuidad del mismo, con la imposición de nuevas penalidades.

c) Cuando el contratista por causas imputables al contratista hubiera incumplido parcialmente la ejecución de las prestaciones definidas en el contrato, podrán imponer al contratista las penalidades que en su caso se hubiesen indicado en el Apartado J del cuadro de características del contrato del Anexo I”.

La cláusula 30 rige la resolución del contrato, estableando: “son causas de resolución del contrato además de las establecidas en los artículos 211 y 306 de la LCSP, las siguientes:

“Pérdida sobrevenida de los requisitos para contratar con la administración.

No guardar sigilo respecto a los datos o antecedentes que, no siendo públicos o notorios, estén relacionados con el objeto del contrato, de los que tenga conocimiento con ocasión del mismo.

La obstrucción de las facultades de dirección de la Administración”.

Con fecha 19 de octubre de 2021 se adjudicó el contrato de suministros a la mercantil EURO COP SECURITY SYSTEMS, S.L, como único licitador, suscribiéndose el 27 de octubre de 2021. El precio del contrato se fija en 341.999,97 €, IVA incluido; siendo los pagos mensuales. La duración se establece en cuatro años desde la formalización, con un plazo de entrega de 30 días naturales.

2. Con fecha 28 de agosto de 2022, el Oficial Jefe de la Policía de Valdemorillo, como responsable del contrato, comunica a la adjudicataria que: *“Habiéndose sobrepasado de forma notable el plazo de entrega de treinta días naturales desde la suscripción del contrato, estas son las razones que no permiten todavía proceder a la recepción del suministro por no cumplirse el pliego de cláusulas técnicas (documento III del contrato):*

Estando las cámaras instaladas y con suministro eléctrico proporcionado por el Ayuntamiento de Valdemorillo, no es posible la visualización de la totalidad de estas.

No se ha suministrado al día de la fecha la totalidad de los sistemas de alertas e integración y acceso a las diversas bases de datos que se recogen en el punto 1 del pliego de cláusulas técnicas”. Instando a la empresa a que en el plazo de VEINTE DÍAS NATURALES a contar desde la recepción de la presente comunicación se den las condiciones necesarias para proceder a la recepción del suministro”.

Con fecha 9 de septiembre de 2022 el representante de la empresa contesta: *“Para la puesta en marcha de las cámaras es necesaria la acometida eléctrica para las mismas. Esta acometida corre por parte de los electricistas o personal de su Ayuntamiento, disponibilidad de las cestas de la grúa y de la disponibilidad de los mismos, ha ido dependiendo la instalación y configuración tanto de las cámaras como de las antenas de comunicación con la sala cecop de la policía. Así mismo, se ha estado ido solicitando por parte de los responsables policiales varios cambios en las ubicaciones de las cámaras que ya se habían instalado y se ha debido*

desinstalar y volver a montarlas en las nuevas ubicaciones solicitadas, a pesar que estas nuevas ubicaciones no estaban previstas en el replanteamiento de ubicación de las cámaras. Por todo ello, consideramos que las causas de la demora en el suministro, no sería por causa imputable a nuestra empresa, aun así, se tendrá en cuenta su requerimiento para que en VEINTE DÍAS NATURALES a contar desde la recepción de la presente comunicación se den las condiciones necesarias para proceder a la recepción del suministro y se hará todo lo necesario para cumplirlo, y siempre que no sean retrasos imputables a nuestra compañía”.

Con fecha 26 de septiembre de 2022, el oficial jefe comunica a la Junta de Gobierno que no se cumplen las condiciones necesarias para la recepción del contrato, en concreto señala:

“1.- Estando las cámaras instaladas y con suministro eléctrico proporcionado por el Ayuntamiento de Valdemorillo, no es posible la visualización de la totalidad de estas.

2.- No se han suministrado al día de la fecha los sistemas de alertas e integración y acceso a las diversas bases de datos que se recogen en el punto 1 del pliego de cláusulas técnicas”.

Con fecha 1 de junio de 2023, el jefe de la Policía Local emite informe en el que procede a informar del estado en el que se encuentran las cámaras, exponiendo que se han subsanado algunas deficiencias desde la última reunión mantenida con la empresa adjudicataria, pero siguen existiendo otras como, cámaras de determinados puntos que no leen matriculas, falta de funcionamiento de otras, pérdidas de señal, no se han instalado cámaras en vehículos policiales.

Con fecha 11 de noviembre de 2023 se emite nuevo informe por el jefe de la Policía Local poniendo de manifiesto las deficiencias que

persisten en la ejecución del contrato. El informe se acompaña de correos dirigidos a la empresa adjudicataria.

3. Con fecha 11 de diciembre de 2023, la vicesecretaria municipal emite informe sobre la resolución de los contratos y su tramitación.

4. El concejal delegado de Seguridad el 12 de diciembre de 2023, fórmula propuesta de inicio de expediente de resolución del contrato.

TERCERO.- En sesión de la Junta de Gobierno Local de fecha 22 de diciembre de 2023, se acordó el inicio del expediente de resolución del contrato de suministro mediante arrendamiento financiero de las cámaras de vigilancia, remitiéndose a lo recogido en los informes del jefe de la Policía Local, y considerando que concurre la causa de resolución del contrato prevista en el artículo 211 f) 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 (en adelante LCSP/17).

Con fecha 18 de enero de 2024 se dio audiencia a la contratista y al avalista, presentado alegaciones la primera el 26 de enero posterior, en las que expone las fechas de entrega del material que consta recibido durante los meses de febrero a marzo de 2023. También se indica que no se ha abonado ninguna factura, ascendiendo la deuda del Ayuntamiento a 85.500 euros a 30 de junio de 2023, pese a la entrega del material y la realización de trabajos de cambios de material, revisiones y comprobaciones de funcionamiento, aportando al efecto diversa documentación, incluyendo material fotográfico.

Sin ningún otro tramite, el alcalde de Vademorillo firmó un oficio en fecha 22 de febrero 2024 solicitando la emisión del presente dictamen a la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de la 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 19 de octubre de 2021 y se formalizó el siguiente 28 de octubre, 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 en el curso del procedimiento 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.

Por otra parte, 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 el jefe de la Policía Local. En el procedimiento únicamente consta practicado el trámite de audiencia, en el que la contratista ha formulado alegaciones, exponiendo que se ha realizado la prestación de entrega del material, según se recoge en actas de recepción. Asimismo, refiere que ha venido realizando las revisiones y reparaciones necesarias, acompañando correos, fotografías y otra documentación que ponen de manifiesto la efectiva atención de incidencias que le han venido siendo comunicadas por la Policía Local. También se aduce que los retrasos en las instalaciones de cámaras han sido causados por la falta de acometida de electricidad, y que los fallos posteriores en su funcionamiento han sido por causas ajenas, como la acción de roedores.

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 resolutivo. En el caso del contrato de arrendamiento financiero que analizamos, este es de trato sucesivo, en tanto no solo implica la entrega de una pluralidad de elementos sino también su mantenimiento durante la vida del contrato, por lo que es determinante poder conocer la entidad de las deficiencias en la prestación en relación con el conjunto de las obligaciones contractuales, y que los incumplimientos fueran imputables al contratista.

Así, ante la ausencia de 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 omitidos, se formule una propuesta concreta y motivada de resolución, recabando si fueran necesarios 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.

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 30 de mayo de 2024

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 319/24

Sr. Alcalde de Valdemorillo

Plaza de la Constitución, 1 – 28210 Valdemorillo