



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 1 / 2 0 1 2

(Sección 1ª)

La Laguna, a 23 de enero de 2012.

Dictamen solicitado por la Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de San Bartolomé (Lanzarote) en relación con la *Propuesta de Resolución por la que se acuerda la resolución del contrato para la prestación de recogida de residuos sólidos urbanos y su transporte hasta vertederos (EXP. 733/2011 CA)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por la Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de San Bartolomé (Lanzarote), es la Propuesta de Resolución culminatoria del procedimiento de resolución del contrato administrativo para la prestación del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos y su transporte hasta vertederos.

La legitimación para la solicitud de Dictamen, su carácter preceptivo y la competencia del Consejo para su emisión se derivan de los artículos 12.3 y 11.1.D.c) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias en relación con el artículo 195.3.a), de carácter básico, de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP), y con el artículo 109.1.d), asimismo básico, del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP), aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, preceptos que son de aplicación porque el contratista se ha opuesto a la resolución.

2. El contrato del que trae causa el presente procedimiento de resolución fue adjudicado el 25 de febrero de 1987, bajo la vigencia de la Ley de Contratos del Estado (LCE), texto articulado aprobado por Decreto 923/1965, de 8 de abril, y su Reglamento de desarrollo, Reglamento General de Contratos del Estado (RGCE),

* **PONENTE:** Sr. Bosch Benítez.

aprobado por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre. Por consiguiente, la resolución que se pretende llevar a cabo ha de regirse por esta normativa, si bien, en cuanto al procedimiento que ha de seguirse para llevar a efecto la resolución del contrato, es aplicable la legislación vigente sobre contratación en el momento en aquél se inicia y que viene constituida por la ya LCE de 1965 y su Reglamento.

II

1. Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento de resolución contractual y que constan documentados en el expediente, son los siguientes:

- Con fecha 3 de diciembre de 1986 se publica en el Boletín Oficial de la Provincia concurso público para la contratación del servicio de recogida domiciliaria de basuras en el Municipio.

De acuerdo con el Pliego de Condiciones Económico-Administrativas que rigió la contratación, el servicio a contratar debía ser prestado en las zonas y núcleos establecidos por el Ayuntamiento (Cláusula tercera), viniendo obligado además el contratista a realizar las actuaciones detalladas en los nuevos núcleos que se originasen con posterioridad a la adjudicación del contrato y que fuesen ordenados por la Administración municipal, así como por ampliaciones de calles, con aumento de la frecuencia de los servicios e inclusión de nuevos servicios en la contrata (Cláusula cuarta). Las empresas concursantes podían además formular mejoras al pliego de condiciones.

Conforme a la Cláusula décimo séptima, la prestación del servicio se concedería por un plazo de cuatro años. No obstante, en esta misma Cláusula se estableció que, si seis meses antes de terminar tal plazo, ninguna de las partes manifestase a la otra su propósito de dar por terminada la contratación a la expiración de dicho plazo se entenderá prorrogada por otros cinco años más y así sucesivamente, sin que pueda exceder la contrata del plazo fijado en el artículo 115.4 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (50 años).

- Mediante Acuerdo plenario adoptado en sesión celebrada el día 25 de febrero de 1987 se adjudicó la prestación del servicio de recogida de basura a la empresa A.N., S.A.

De acuerdo con la oferta presentada, la adjudicataria se comprometió a la aportación de un camión recolector con tres operarios, la limpieza y el lavado de contenedores y la aportación de 42 contenedores al año, con una periodicidad de

recogida de basura en días alternos en todo el término municipal. El coste del servicio se fijó en 6.125.538 ptas. anuales (36.815,22 euros).

No consta en el expediente la formalización del correspondiente contrato administrativo.

- El 7 de diciembre de 1988 se adoptó nuevo Acuerdo plenario por el que se procedió a la modificación y ampliación del contrato para el servicio de recogida de basuras, extendiéndolo también a la Zona Industrial de Playa Honda y Aeropuerto, y aumentando la periodicidad en Playa Honda y Aeropuerto, que pasó a ser diario, excepto domingos y festivos. El plazo del contrato se amplió asimismo por cinco años más, hasta finales de 1993, debiendo la adjudicataria aportar 30 contenedores más. El coste del servicio se fijó en 15.000.000 ptas. anuales (90.151,82 euros).

No consta en el expediente la formalización del correspondiente documento contractual.

- Mediante escrito con entrada en el Registro de la Corporación el 16 de febrero de 1990 se pone en conocimiento de la Administración municipal el cambio de denominación social de la entidad adjudicataria, que pasa a denominarse C.L.U., S.A. tras la adopción del pertinente Acuerdo social, formalizado en escritura pública de fecha 25 de septiembre de 1989 e inscrita en el Registro Mercantil.

- En Acuerdo plenario de 23 de febrero de 1990, previa oferta de contrata, se acordó la ampliación del servicio debido al progresivo aumento de viviendas y locales comerciales en Playa Honda y Zona Industrial. Se modificó la periodicidad, concretándose que la recogida en San Bartolomé casco sería diaria, excepto festivos; se estableció que dos días al mes se pondría un furgón a disposición del vecindario para la recogida de enseres y se aceptó la oferta de la adjudicataria consistente en incorporar un nuevo camión compactador con su conductor y dos operarios. El contrato además se prorrogó por cinco años más, hasta finales de 1994. El coste del servicio se fijó en 26.058.070 ptas. anuales (156.612,15 euros).

No consta en el expediente la formalización del correspondiente contrato administrativo.

- El 25 de octubre de 2002 el Pleno de la Corporación adopta nuevo Acuerdo por el que se modifica la Cláusula décimo séptima del Pliego de Condiciones Económico-Administrativas que rigió la contratación, estableciendo el plazo de prórroga del contrato en diez años y operando esta nueva prórroga a partir del 1 de enero de

2004, sin que pueda exceder el plazo de vigencia del contrato, y sus prórrogas, de cincuenta años, a computar desde que se produjo la perfección del contrato con la adjudicación recaída mediante Acuerdo plenario de 25 de febrero de 1987. En este mismo acto se acuerda la formalización del contrato en documento administrativo, recogiendo el nuevo plazo en concepto de prórroga, así como la ampliación de la prestación del servicio los domingos y festivos en Playa Honda y todos los días, a excepción de domingos y festivos, en el resto de Pagos del municipio, manteniéndose inalterado el resto del clausulado del Pliego.

Esta modificación vino motivada por propuesta de ampliación del servicio efectuada por la contrata consistente en la adquisición de un camión y la ampliación de la periodicidad de la prestación en el sentido expuesto. Se tuvo en cuenta, en cuanto al plazo de prórroga, el tiempo necesario para la amortización del vehículo a adquirir, cifrado en los informes técnicos en seis-doce años, de acuerdo con la normativa de aplicación.

El 22 de noviembre de 2002 se adopta nuevo Acuerdo plenario por el que se corrige el error advertido en el anterior relativo al inicio de la prórroga, previa constatación de que al no haberse denunciado el contrato por ninguna de las partes, el mismo se ha ido prorrogando por cinco años más a partir de 1994, primero hasta diciembre de 1999 y después hasta el 31 de diciembre de 2004. Por ello la prórroga de diez años acordada se computa a partir del 1 de enero de 2005.

- En sesión celebrada el 10 de diciembre de 2002 se adopta nuevo Acuerdo plenario por el que se dejan sin efecto (*sic*) los anteriores Acuerdos de 25 de octubre y 22 de noviembre de 2002, se modifica la Cláusula décimo séptima del Pliego de Condiciones Económico-Administrativas que rigió la contratación, estableciendo el plazo de prórroga del contrato en doce años y operando esta nueva prórroga a partir del día siguiente al de la notificación del Acuerdo, sin que pueda exceder el plazo de vigencia del contrato y sus prórrogas de cincuenta años computado desde que se produjo la perfección del contrato con la adjudicación recaída mediante acuerdo plenario de 25 de febrero de 1987. En este mismo acto se acuerda la formalización del contrato en documento administrativo, recogiendo el nuevo plazo en concepto de prórroga, así como la ampliación de la prestación del servicio los domingos y festivos en Playa Honda y todos los días, a excepción de domingos y festivos, en el resto de Pagos del municipio, manteniéndose inalterado el resto del articulado del Pliego.

Este Acuerdo estuvo motivado por la Propuesta del Grupo de Gobierno que consideró que, a través de los Acuerdos anteriormente adoptados, no se garantizaba

a la empresa, desde el día de la fecha, un periodo de amortización razonable para el inmovilizado material que precisa adquirir, considerando que el periodo máximo que establece la normativa para la amortización del vehículo es de 6-12 años, a fin de que no exista un desequilibrio económico en la modificación del contrato.

- En ejecución de este Acuerdo, con fecha 14 de enero de 2003 se suscribió en documento administrativo entre el Ayuntamiento y la entidad C.L.U., S.A. contrato cuyo objeto es, justamente, la prestación del servicio de recogida de residuos sólidos urbanos y el transporte de todos ellos hasta vertederos o, en su caso, a cualquier planta de eliminación o tratamiento que pudiera instalarse, señalándose en la Cláusula segunda que el servicio se prestará todos los días, incluidos domingos y festivos, en el núcleo residencial de Playa Honda y también diariamente, a excepción de domingos y festivos, en el resto de Pagos del Municipio.

En virtud de este contrato la entidad debía aportar un nuevo camión con su dotación de personal.

En la Cláusula décima, párrafo tercero, se estableció además que su eficacia se retrotrae al día 25 de febrero de 1987, fecha en que se adjudicó inicialmente el contrato por el Pleno de la Corporación. En cuanto a las prórrogas, se estableció el plazo de doce años, que operaría a partir del día 13 de diciembre de 2002, extendiéndose en consecuencia a partir de esta fecha la vigencia de la prórroga inicial hasta el día 13 de diciembre de 2014, fecha a partir de la cual se prorrogará el contrato por periodos de doce años, salvo que cualquiera de las partes con seis meses de antelación decida dar por finalizado o rescindir el contrato.

El coste del servicio se fijó en 716.346 euros anuales.

- Con fecha 13 de mayo de 2008 se requiere a la entidad adjudicataria para que aporte un ejemplar del contrato suscrito entre la empresa y el Ayuntamiento con anterioridad al de 14 de enero de 2003, al objeto de su incorporación al expediente, sin que se atendiera al requerimiento, seguramente al no ser posible hacerlo por cuanto, como se ha reseñado, no consta formalización precisa del contrato original, ni de sus modificaciones.

- Con fecha 23 de septiembre de 2010 se emite informe por los servicios técnicos municipales del Área de Medio Ambiente en el que se pone de manifiesto que de las observaciones realizadas y una vez comprobadas las liquidaciones aportadas por el Cabildo Insular de Lanzarote en concepto de tasa de los residuos sólidos urbanos

depositados en Zonzamas por la empresa C.L.U., S.A., que hay domingos en que la empresa presta el servicio, pero no en todas las calles y en todos los contenedores, por lo que no realiza un recorrido global convenido y ciertos contenedores se encontraron rebosados de basura. Se añade en este informe que en algunos domingos ni siquiera se ha prestado el servicio, pues los camiones recolectores no han entrado en Zonzamas a descargar la basura, cuantificándose en un total de 42 domingos comprendidos entre el año 2005-2010 en los que la empresa no ha prestado el servicio de recogida de basuras en la localidad de Playa Honda. Al informe se adjunta reportaje fotográfico.

Como consecuencia de este informe se requiere a la entidad adjudicataria para que proceda al cumplimiento de sus obligaciones, sin que conste en el expediente respuesta alguna por parte de la misma.

- Seguidamente, mediante informes de fechas 4 y 11 de octubre de 2010, emitidos por los Servicios técnicos municipales, a los que se adjuntan fotografías del estado de los contenedores, se acredita la falta de prestación del servicio de recogida de basura los domingos en Playa Honda. Constan también informes de la Policía Local en el mismo sentido y un nuevo requerimiento a la entidad adjudicaría efectuado el día 13 del mismo mes, presentando ésa alegaciones en las que pone de manifiesto la falta de precisión de los incumplimientos que se le imputan en el informe técnico de 23 de septiembre y el cumplimiento, en las debidas condiciones, de las obligaciones que ha asumido en virtud del contrato suscrito. Aporta a estos efectos las hojas de ruta de los servicios efectuados, así como los albaranes de entrada en el Complejo Medioambiental de Zonzamas desde el 1 de enero de 2010 hasta el 3 de octubre del mismo año.

En relación con estas alegaciones, con fecha 21 de octubre de 2010, se remite escrito a la citada entidad en el que se le comunica que se considera probado el incumplimiento en la prestación del servicio por medio de los informes técnicos y de la Policía Local y se le requiere nuevamente para que proceda al cumplimiento de sus obligaciones.

- El 18 de octubre de 2010 se emiten nuevos informes de la Policía Local y de los servicios técnicos del Área de Medio Ambiente en los que ponen de manifiesto la no recogida de basuras en varios lugares de la localidad de Playa Honda el día anterior.

En esta misma fecha se solicita al Cabildo Insular copia de los albaranes de entrada en el Complejo Medioambiental de Zonzamas correspondientes a los 42 domingos en los que, de acuerdo con el informe técnico de 23 de septiembre de

2010, se había incumplido la prestación del servicio. Con fecha 12 de noviembre del mismo año se recibe escrito del Cabildo en el que se comunica que se ha podido constatar que en las fechas indicadas no aparece ningún albarán que pueda indicar que la empresa depositó residuos urbanos.

- En informe técnico de 27 de junio de 2011 se manifiesta que, tras la pertinente inspección ocular, se ha comprobado que ese día no se ha prestado el servicio en San Bartolomé, Güime, Montaña Blanca, El Islote, Playa Honda, Zona Industrial de Playa Honda y el Aeropuerto. Se acompaña reportaje fotográfico.

Consta también informe de la Policía Local que indica que no se procedió a la recogida de basura el domingo 26 ni al día siguiente en San Bartolomé, así como un nuevo requerimiento a la entidad adjudicataria para que proceda al cumplimiento de sus obligaciones, bajo apercibimiento del inicio del procedimiento de resolución contractual en caso de desatender el mismo.

- Mediante informe técnico municipal de 29 de junio de 2011 se pone de manifiesto que C.L.U., S.A. no está prestando el servicio de manera óptima; lo que supone el incumplimiento de la calidad del servicio. Así que no se está prestando con tres camiones recolectores y nueve trabajadores y que, desde hace algún tiempo, viene prestando el servicio sin los medios materiales y humanos recogidos en el contrato. Este hecho resulta acreditado una vez comprobadas las liquidaciones aportadas por el Complejo Ambiental de Zonzamas en concepto de tasas de residuos sólidos urbanos depositados por C.L.U., S.A., verificándose que el servicio se ha estado prestando en todo el término municipal con dos camiones recolectores durante seis días en el mes de mayo y durante dieciocho días en el mes de junio.

También en informe de la Policía Local de 28 de junio se informa que el día anterior no se procedió a la recogida de basuras en diversas calles de Playa Honda.

En relación con este incumplimiento, manifiesta la entidad adjudicataria que fue debido a la huelga convocada por los trabajadores adscritos al servicio, de la que no había tenido conocimiento.

- El 6 de julio de 2011 se emite nuevo informe técnico en el que se pone de manifiesto que la adjudicataria incumple la obligación de lavado y mantenimiento de los contenedores de basura del municipio.

En relación con este extremo, se procedió al levantamiento de distintas actas de comprobación *in situ* y se requirió en varias ocasiones a la entidad para que

procediese al cumplimiento de sus obligaciones, lo que no llevó a efecto, emitiéndose a este respecto informe por la Policía Local el 11 de octubre de 2011 que señala el estado de suciedad de los contenedores, al que acompaña fotografías.

- En virtud de nuevos informes emitidos por los servicios técnicos municipales y por la Policía Local durante los meses de junio y julio de 2011 se pone de relieve que la entidad adjudicataria no procedió a la recogida de basura en todo el término municipal los días 27 y 30 de junio y 6, 12, 13 y 14 de julio.

Informa a este respecto la empresa adjudicataria mediante escrito de 4 de agosto que el servicio se ha reanudado el 14 de julio y que el incumplimiento fue debido a la huelga de los trabajadores, que no fue puesta en su conocimiento.

Constan también en el expediente varios requerimientos a la entidad para que proceda al cumplimiento de sus obligaciones.

- En escrito de 10 de septiembre de 2011, como consecuencia de un escrito remitido por el Cabildo, se pone en conocimiento de la empresa el mal funcionamiento del servicio de recogida de enseres ya que en el mismo camión compactador de la basura, se han recolectado toda clase de residuos mezclados [muebles, ramas, aparatos eléctricos (...)], por lo que, al perjudicarse su tratamiento, se le requiere para que dichos residuos voluminosos sean retirados y trasladados al centro de eliminación separadamente y con un vehículo adecuado.

En escritos posteriores de fechas 29 de septiembre y 24 de octubre de 2011 se reitera a la entidad adjudicataria que la recogida y traslado de enseres al centro de eliminación sea realizada por un vehículo preparado para estas labores, a la vista de informes técnicos y las quejas de los vecinos sobre el mal funcionamiento de este servicio.

- Mediante escrito de 6 de octubre de 2011 el Juzgado de lo Social nº 4 de Las Palmas solicita al Ayuntamiento que se proceda al embargo y retención de los créditos de titularidad de C.L.U., S.A. por importe de 90.203,86 euros.

- Mediante escrito de 21 de octubre de 2011 la Tesorería General de la Seguridad Social cursa diligencia de embargo de bienes y derechos contra C.L.U., S.A. por débitos contraídos con la Seguridad Social cuyo importe asciende a 6.641.002,92 euros, instando al Ayuntamiento a que esta cantidad sea ingresada en la cuenta que se señala.

2. Con estos antecedentes, el Pleno de la Corporación, en sesión celebrada el 26 de octubre de 2011, acuerda iniciar el procedimiento de resolución del contrato

suscrito el 14 de enero de 2003 fundamentado en los reiterados incumplimientos en la prestación del servicio por la entidad adjudicataria, que son considerados graves debido a que afectan a obligaciones principales del contrato.

Consta en el expediente la concesión del trámite de audiencia a la entidad adjudicataria, que no presentó alegaciones en el plazo conferido al efecto.

Con posterioridad al inicio de este procedimiento, se han producido nuevas vicisitudes en la ejecución del contrato consistentes en:

- Mediante escrito de 27 de octubre de 2011 el Juzgado de lo Social nº 1 de Las Palmas solicita al Ayuntamiento que se proceda al embargo y retención de los créditos de titularidad de C.L.U., S.A. por la cantidad de 40.327,82 euros.

- El 3 de noviembre se produjo abandono en la prestación del servicio de recogida de basura en todo el núcleo de San Bartolomé, Güime, Montaña Blanca, el Islote, Mozaga, Zona Industrial y Aeropuerto, de acuerdo con el informe técnico emitido al respecto al día siguiente, sin que haya tenido entrada en el Ayuntamiento documento alguno que explique los motivos o razones por los que no se ha procedido a la prestación del servicio.

Ese día se emitieron también informes de la Policía Local y del Servicio de Medio Ambiente relativos a incumplimientos en el servicio de recogida de enseres, constando nuevo requerimiento a la entidad para que procediese a su subsanación.

- Mediante escrito de 7 de noviembre de 2011 suscrito por el Secretario General de UGT-Lanzarote, se solicita a la Dirección General de Trabajo de Las Palmas, Servicio de Promoción Laboral, que admita el mismo y, con base en su contenido, tenga por formulado preaviso de huelga en la empresa adjudicataria, motivada por el impago de salarios y el incumplimiento del convenio colectivo, que se llevará a efecto a partir del 17 de noviembre de 2011 con carácter indefinido y comprendiendo toda la jornada laboral.

- El 7 de noviembre de 2011 y de acuerdo con informe emitido por la Policía Local, se produjo un abandono parcial de la prestación del servicio en Güime, Zona Industrial de Playa Honda, Aeropuerto y Playa Honda. Consta además acta de comprobación de la misma fecha, expedida por los servicios técnicos municipales, así como nuevo requerimiento a la adjudicataria para que proceda al cumplimiento de sus obligaciones.

- Los días 9 y 10 de noviembre se produjo nuevamente un abandono total en la prestación del servicio en todo el término municipal, constando al efecto nuevas actas de comprobación expedidas por los servicios técnicos municipales e informes de la Policía Local.

La constatación de estos nuevos incumplimientos ha motivado la adopción, con fecha 10 de noviembre de 2011, de un nuevo Acuerdo plenario, una vez emitidos los informes de Intervención y de Secretaría, por el que se resolvió ampliar y, en consecuencia, incorporar nuevas causas de incumplimiento contractual a las ya relacionadas en el Acuerdo inicial.

En virtud de este Acuerdo se otorgó un nuevo trámite de audiencia a la entidad adjudicataria, que presentó alegaciones fuera del plazo conferido al efecto.

El Pleno adoptó también la medida cautelar de intervención y asunción temporal de manera directa de la prestación del servicio de recogida y transporte de residuos sólidos urbanos por abandono o cese en la prestación del servicio por la adjudicataria, al objeto de garantizar su continuidad por razones de higiene, salubridad y peligro de infección, si bien que con requerimiento a la empresa para que subsanase las deficiencias o en su defecto procediese a la fijación de los servicios mínimos que se concretan en el propio Acuerdo. Desatendido este requerimiento, por la Administración se llevó a su puro y debido efecto la medida cautelar adoptada.

3. El procedimiento de resolución contractual ha sido correctamente tramitado, habiéndose adoptado el Acuerdo de inicio del mismo por el órgano competente, emitidos los preceptivos informes de Intervención y Secretaría de la Corporación y otorgado en dos ocasiones trámite de audiencia al interesado, que ha tenido oportunidad de conocer las razones en las que la Administración funda la pretendida resolución. Se ha elaborado, finalmente, la Propuesta de Resolución, en la que se propone la resolución del contrato por el incumplimiento de las obligaciones esenciales por parte de la entidad adjudicataria. En esta Propuesta se han tenido en cuenta las alegaciones presentadas durante el trámite de audiencia, no obstante haber sido presentadas fuera de plazo.

III

1. Con carácter previo al análisis del fondo del asunto resulta procedente realizar las siguientes observaciones:

- El procedimiento incoado por la Administración municipal se dirige a declarar la resolución del contrato suscrito con fecha 14 de enero de 2003, olvidando que el contrato fue adjudicado el 25 de febrero de 1987 y que lo que se formaliza por medio de aquél es una nueva ampliación del servicio que se venía prestando desde 1987. Esa nueva ampliación no supone un nuevo contrato desligado del inicialmente adjudicado, pues ni éste fue resuelto ni se convocó una nueva licitación a los efectos de la adjudicación del servicio. Es más, en el propio contrato formalizado en 2003 expresamente se establece que su eficacia se retrotrae al día 25 de febrero de 1987, lo que vino motivado porque al parecer en ningún momento se había procedido a la formalización ni del contrato inicial ni de las ampliaciones efectuadas mediante acuerdos plenarios de 7 de diciembre de 1988 y 23 de febrero de 1990. Esta irregularidad que supone la ausencia de formalización no implica la inexistencia de contrato, que fue efectivamente adjudicado, y por tanto perfeccionado (artículo 13 LCE), y cuyas prestaciones comenzaron inmediatamente a efectuarse por la entidad adjudicataria.

La resolución que se pretende es por lo tanto la del contrato adjudicado con fecha 25 de febrero de 1987, lo que obviamente implica la de sus sucesivas ampliaciones.

- En la Propuesta de Resolución se aplican las causas de resolución previstas en el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, en virtud de lo previsto en la Disposición Transitoria Primera, apartado 2, de la Ley 30/2007 de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, que señala que los contratos administrativo adjudicados con anterioridad a su entrada en vigor se regirán en cuanto a sus efectos, cumplimiento y extinción, incluidas su duración y el régimen de sus prórrogas, por la normativa anterior. Esta consideración parte del entendimiento de que se está procediendo a la resolución del contrato formalizado el 14 de enero de 2003 y no del contrato adjudicado inicialmente. No obstante, como antes se ha señalado, es sobre este último sobre el que procede la resolución, por lo que habrá de estarse a las causas que a tales efectos preveía la normativa vigente en el momento de su adjudicación y bajo cuyas prescripciones se establecieron las condiciones del contrato. Resulta pues que la normativa aplicable viene constituida por la Ley de Contratos del Estado, texto articulado aprobado por Decreto 923/1965, de 8 de abril, así como por lo establecido en el Pliego de Condiciones Económico-Administrativas que rigió la contratación.

- La Propuesta de Resolución califica el contrato suscrito el 14 de enero de 2003, no como de gestión de servicios públicos, sino como arrendamiento de servicios, modalidad contractual regulada en el artículo 141.1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, debido fundamentalmente a que el servicio no ha sido prestado a riesgo y ventura del contratista, sino que la Administración ha abonado un canon mensual equivalente al coste del servicio. Al respecto procede señalar que en todo caso la calificación del contrato ha de predicarse del contrato adjudicado inicialmente y no del resultante de la modificación operada en aquella fecha. Por lo que al contrato inicial se refiere, el Pliego de Condiciones Económico-Administrativas que rigió la contratación no identifica expresamente la modalidad contractual acogida, si bien sí se citan determinados preceptos del Reglamento de Servicios de Las Corporaciones Locales relativos a la concesión, lo que justifica además la posibilidad de vigencia del contrato por un periodo de cincuenta años y las sucesivas prórrogas del plazo inicial que se han ido operando a lo largo de la vida del mismo.

- Finalmente procede señalar que, como se ha relatado en los antecedentes, se han producido tres modificaciones contractuales al objeto de ampliar los servicios prestados, que ha afectado tanto a la frecuencia de los mismos, como a la zonas de recogida de basuras y a los medios materiales y humanos empleados y que ha supuesto un incremento del canon establecido desde los 36.815,22 euros anuales iniciales hasta los 716.346 euros anuales establecidos en el año 2003. Todas estas modificaciones se han producido sin tramitar los correspondientes procedimientos de modificación contractual, con su adecuada motivación y la valoración del cumplimiento de los principios que han de regir la contratación pública.

2. Por lo que se refiere al fondo del asunto, se aprecia, como sostiene la Propuesta de Resolución, causa de resolución contractual derivada del incumplimiento de sus obligaciones por parte de la entidad adjudicataria, que se encuentran acreditados en el expediente. El incumplimiento de las obligaciones dimanantes del contrato constituye, de conformidad con el artículo 75.1 LCE, causa de resolución del mismo.

La resolución se pretende por los siguientes incumplimientos, especificados en el Acuerdo de inicio del procedimiento y en su posterior ampliación efectuada en posterior Acuerdo plenario al que se ha hecho referencia en los antecedentes:

1. Incumplimiento de la prestación del servicio de recogida de enseres o residuos voluminosos, que ha de hacerse en vehículo adecuado y no en camiones compactadores.

Se trata ésta de una prestación que forma parte explícitamente del objeto del contrato tras la modificación contractual operada mediante Acuerdo plenario de 23 de febrero de 1990, en la que se estableció la obligación para el contratista, durante dos días al mes, de poner a disposición del vecindario un furgón para retirar los objetos que no fuesen susceptibles de depositarse en la basura.

Manifiesta el contratista en sus alegaciones que esta obligación no se encuentra incluida en el contrato, a cuyos efectos indica que, por parte del Concejal de Hacienda en escrito de 1 de diciembre de 2005, se le solicitó la recogida de enseres dos veces por semana. Ello no implica sin embargo, como sostiene pertinentemente la Propuesta de Resolución, que esta obligación no estuviera ya convenida pues lo estaba en virtud del Acuerdo plenario citado, resultando de tal escrito únicamente una propuesta para la ampliación de la frecuencia de recogida de enseres (dos veces por semana en lugar de dos mensuales), que fue rechazada por la contrata, como señala en sus alegaciones.

Por otra parte, de la documentación que integra el expediente resulta que por parte de aquélla se estaba prestando el servicio, si bien en condiciones inadecuadas, al no llevarse a cabo en vehículo diferente al de recogida de basuras y dificultando así su reciclado. En este sentido, ya se ha relatado en los antecedentes que, en escrito de 10 de septiembre de 2011 y como consecuencia de un escrito remitido por el Cabildo, se pone en conocimiento de la empresa el mal funcionamiento del servicio de recogida de enseres, ya que en el mismo camión compactador de la basura, se estaban recogiendo toda clase de residuos mezclados [muebles, ramas, aparatos eléctricos (...)], en perjuicio de su tratamiento y se le requiere para que dichos residuos voluminosos fuesen retirados y trasladados al centro de eliminación con un vehículo adecuado. Esta exigencia fue reiterada en escritos posteriores, motivados por los informes técnicos y quejas de los vecinos sobre el mal funcionamiento de este servicio. Se puede considerar, pues, acreditado el incumplimiento de la obligación de prestar el servicio en condiciones adecuadas por lo que respecta a la retirada de enseres.

2. No aportación de 42 contenedores al año.

La empresa se comprometió a la aportación de estos medios materiales en la oferta presentada con ocasión del concurso de adjudicación convocado el 3 de diciembre de 1986 del que resultó ganadora, adjudicándose el contrato, aclarando en escrito presentado el 19 de enero de 1987 que "el precio ofertado no sólo incluye la

colocación de los contenedores para la recogida de basura, sino como se indica en nuestro proyecto-plica también el mantenimiento de éstos”.

De acuerdo con lo señalado en la Propuesta de Resolución, por la empresa se viene incumpliendo reiteradamente esta obligación contractualmente asumida ya que, según consta en el expediente, según la documentación aportada por la Intervención municipal, que a partir del año 1995 es el Ayuntamiento el que adquiere los contenedores necesarios para la adecuada prestación del servicio, abonando su coste.

Sobre este incumplimiento la empresa no realiza manifestación alguna, señalando únicamente que la Administración le adeuda una factura correspondiente al año 2004 por la adquisición de 100 unidades de contenedores.

Por tanto, a la vista de esta contradicción, insuperable a la luz del expediente, ha de resolverse la misma en el sentido pretendido por la Administración en orden a poderse argumentar el correspondiente y aducido incumplimiento como causa resolutoria del contrato, sin caberlo hacer hasta entonces.

3. Prestación del servicio sin la totalidad de los medios materiales y personales durante determinados periodos.

La prestación del servicio con dos camiones recolectores durante 6 días del mes de mayo y durante 18 días del mes de junio de 2011 supone también un incumplimiento de las condiciones contractuales establecidas en virtud del Acuerdo plenario de fecha 10 de diciembre de 2002 y formalizadas en el contrato de 14 de enero de 2003. Este incumplimiento se encuentra debidamente acreditado en el expediente mediante la comprobación de las liquidaciones aportadas por el Complejo Ambiental de Zonzamas en concepto de tasas de residuos sólidos urbanos depositados por la entidad adjudicataria.

4. Consta asimismo el incumplimiento de la obligación de lavado y mantenimiento de los contenedores, que había sido ofertado por la entidad adjudicataria en su proposición inicial y posterior escrito aclaratorio al que antes se ha hecho referencia, en los que indicaba que el mantenimiento de los contenedores comprende la reparación de los daños que puedan sufrir, así como el lavado una vez al mes por medio de su camión-cuba lavacontenedores. Añadía que se trata de un servicio en la isla de Lanzarote que sólo ella puede ofrecer al ser la única que dispone del citado equipo.

El referido incumplimiento se encuentra acreditado mediante diversos informes técnicos municipales y actas de comprobación in situ, acompañadas de reportajes fotográficos, que ponen en evidencia que la empresa, pese a los requerimientos municipales al respecto, no dio cumplimiento a las obligaciones asumidas. Estos informes, actas y fotografías demuestran el deficiente estado de mantenimiento de los contenedores, sobre el que concluye el informe de los servicios municipales de sanidad emitido el 8 de septiembre de 2011 que se trata de una situación que puede dar lugar a un riesgo sanitario grave, ya que la falta de limpieza supone un peligro tanto para la salud pública como para el medio ambiente.

Sostiene la adjudicataria en relación con este incumplimiento que la limpieza y mantenimiento de los contenedores no es un servicio incluido en el contrato suscrito el 14 de enero de 2003. Olvida, no obstante, que este contrato fue formalizado al objeto de proceder a la ampliación del contrato inicial, sin que ello implique ni la desaparición de éste ni la extinción de las obligaciones asumidas tanto en virtud del mismo como de las modificaciones anteriores a la operada tras el Acuerdo plenario de 10 de diciembre de 2002, que han continuado vigentes. Así, además se señaló en la Cláusula décima apartado tercero del contrato formalizado en enero de 2003, en cuya virtud la eficacia del contrato se retrotrajo a la fecha de adjudicación inicial. La limpieza y mantenimiento de los contenedores formaba parte, por consiguiente, de las obligaciones contractualmente asumidas.

5. Incumplimiento de la prestación del servicio de recogida de basuras.

En el expediente se encuentra acreditado a través de informes técnicos y de la Policía Local y de diversas actas de comprobación, que en diversas ocasiones la entidad adjudicataria dejó de prestar, total o parcialmente, el servicio de recogida de basuras, hasta su abandono total a partir del mes de noviembre de 2011. Consta así el incumplimiento durante los años 2005-2010 de la prestación del servicio durante 42 domingos en la localidad de Playa Honda, a lo que se encontraba obligada en virtud del contrato suscrito el 14 de enero de 2003; incumplimiento en todo el término municipal el 27 y 30 de junio de 2011 y los días 6, 12, 13 y 14 de julio; abandono parcial el día 3 de noviembre en todo el núcleo de San Bartolomé, Güime, Montaña Blanca, el Islote, Mozaga, Zona Industrial y Aeropuerto y, finalmente, abandono en la prestación del servicio a partir de los días 9 y 10 del mismo mes de noviembre en todo el término municipal, lo que motivó la intervención y asunción temporal de manera directa de la prestación del servicio.

Se ha incumplido de esta forma lo que constituye la obligación principal objeto del contrato, constituida por la recogida de residuos sólidos, incumplimiento que constituye por sí solo causa suficiente para proceder a la resolución del contrato, máxime cuando a partir del 9 de noviembre de 2011 ha quedado constatado el abandono total de la prestación de un servicio público esencial en tanto que afecta a la salud pública.

- Finalmente consta también acreditado en el expediente a través de las diligencias de embargo emitidas por los juzgados del orden social y de la Tesorería de la Seguridad Social el incumplimiento por la adjudicataria de sus obligaciones de abono de salarios a los trabajadores y de las cuotas a la Seguridad Social, incumpliendo con ello lo dispuesto en la Cláusula vigésimo primera del Pliego de Condiciones Económico-Administrativas que rigió la contratación, en cuya virtud el adjudicatario se encuentra obligado a cumplir con lo dispuesto en las leyes protectoras del trabajo en todos sus aspectos, incluidos los de previsión y seguridad del trabajo y seguridad social. Este incumplimiento ha sido considerado por este Consejo en diversos Dictámenes de carácter esencial, con virtualidad suficiente para proceder a la resolución del contrato (Dictámenes 165 y 787/2010 y 641/2011, entre los más recientes)

En relación con este incumplimiento alega la empresa adjudicataria que el mismo se ha debido al impago por parte del Ayuntamiento, así como de otras Entidades Locales, de deudas a su favor en concepto de revisión de precios y servicios no incluidos en el contrato. Esta alegación sin embargo no puede ser estimada pues, como señala la Propuesta de Resolución con apoyo en los informes de Intervención obrantes en el expediente, la situación financiera por la que atraviesa la empresa no puede ser imputable a la Administración actuante, pues la misma viene abonando mensualmente el precio del contrato, cumpliendo así con regularidad con las obligaciones económicas que tiene contraídas con el adjudicatario, sin que se adeude cantidad alguna.

Así, por lo que se refiere a la revisión de precios, la Cláusula trigésima del Pliego de Condiciones Económico-Administrativas establece que el contrato podrá someterse a revisión de precios con carácter anual, justificando el coste del servicio. Este coste que puede sustentar la revisión no se ha acreditado en ningún momento por parte de la adjudicataria, lo que justifica que el mismo no se haya llevado a cabo.

Por último, por lo que se refiere a las facturas impagadas por servicios que el contratista estima no incluidos en el objeto del contrato, refiriéndose con ello a la recogida de enseres, informa la Intervención que efectivamente los mismos no han sido abonados como aquél pretende debido a que tales servicios se consideran incluidos en el precio del contrato, como en efecto resulta de la modificación contractual operada mediante Acuerdo plenario de 23 de febrero de 1990.

Ha quedado constatado, en definitiva, que concurre en el presente caso causa de resolución contractual derivada del incumplimiento de sus obligaciones por parte de la entidad adjudicataria, no sólo en atención a los diversos incumplimientos sobre aspectos concretos que se han señalado (inadecuada recogida de enseres, ausencia de lavado de los contenedores, prestación del servicio sin la totalidad de los medios materiales y personales durante determinados periodos, abandono parcial o total del servicio en determinadas fechas, incumplimiento de las obligaciones laborales y de seguridad social), sino fundamentalmente motivada por el abandono total de la prestación del servicio de recogida de basuras a partir del mes de noviembre de 2011, obligación esencial del contrato en tanto que constituye su objeto.

En conclusión, sin perjuicio de las observaciones expresadas en el Fundamento III.1 y 2.2 de este Dictamen, se considera ajustada a Derecho la Propuesta de Resolución sometida a la consideración de este Consejo Consultivo, particularmente, en lo que concierne a la concurrencia del incumplimiento de obligaciones esenciales dimanantes del contrato, que legitiman a la Administración para promover su resolución por el indicado concepto.

CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución es conforme a Derecho, en especial por lo que se refiere a la concurrencia del incumplimiento de obligaciones esenciales que derivan del contrato.