



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 262/2019

(Sección 2ª)

La Laguna, a 4 de julio de 2019.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Rector Magnífico de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria en relación con la *Propuesta de resolución del procedimiento administrativo de resolución del contrato de servicio de vigilancia y seguridad de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, adjudicado a la entidad (...) (EXP. 231/2019 CA)**.

FUNDAMENTOS

I

1. El objeto del presente dictamen, solicitado por el Excmo. Sr. Rector Magnífico de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, es la propuesta de resolución recaída en el expediente de resolución del contrato de servicio de vigilancia y seguridad de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

2. La preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación del Rector de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria (en adelante ULPGC) para solicitarlo resultan de los arts. 11.1.D.b) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación con el art. 211.3.a), de carácter básico, del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011 de 14 de noviembre (TRLCSPP) y con el art. 109.1.d), asimismo básico, del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, preceptos que son de aplicación porque el contratista se ha opuesto a la resolución.

* Ponente: Sra. de León Marrero.

3. Son aplicables al caso que nos ocupa la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el citado Texto Refundido y el Reglamento citado.

En cuanto al análisis de la normativa aplicable, es de resaltar que el contrato del que trae causa el presente procedimiento «Servicio de vigilancia y seguridad de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria» fue adjudicado por Resolución de 4 de diciembre de 2018, si bien el expediente se inicia el 28 de febrero de 2018, se publica en el perfil del contratante de la Universidad y en el DOUE el 3 de marzo de 2018, en el BOE el 9 de marzo de 2018 y en el BOC el 14 de marzo de 2018.

Dado que entre la publicación del primer anuncio y la adjudicación, se produce un cambio normativo en materia de contratación pública, es necesario aclarar cuál es la norma a aplicar:

La Disposición Transitoria Primera de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público (LCSP) señala:

«1. Los expedientes de contratación iniciados antes de la entrada en vigor de esta Ley se regirán por la normativa anterior. A estos efectos se entenderá que los expedientes de contratación han sido iniciados si se hubiera publicado la correspondiente convocatoria del procedimiento de adjudicación del contrato. En el caso de procedimientos negociados sin publicidad, para determinar el momento de iniciación se tomará en cuenta la fecha de aprobación de los pliegos.

2. Los contratos administrativos adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley se regirán, en cuanto a sus efectos, cumplimiento y extinción, incluida su modificación, duración y régimen de prórrogas, por la normativa anterior».

Siguiendo el tenor literal de este precepto, el contrato se regiría por el R.D. Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público al haberse publicado el anuncio en el DOUE antes de la entrada en vigor de la Ley 9/2017 de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (que se produjo el 9 de marzo de 2018) si bien la extinción entraría en el ámbito de aplicación de la Ley 9/2017 de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público al haberse adjudicado el contrato con posterioridad a la entrada en vigor de esta Ley.

Este complejo panorama normativo ha sido tratado en dictámenes de otros Consejos Consultivos tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas: El informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado en su informe 43/08, de 28 de julio, señala: «esta conclusión debe ser matizada para el caso de

que la mención en los pliegos de algún elemento contractual pueda determinar con arreglo al régimen de la legislación anterior la producción de efectos distintos de los que deberían producirse al amparo del actual. En tal caso, los efectos derivados de esta circunstancia deberían regirse por la norma vigente en el momento de aprobarse éstos, aun cuando, con arreglo a la ley actual, tales efectos del tratamiento de la cuestión en los pliegos pueda ser distintos».

El pliego de cláusulas administrativas particulares, en cuanto a la resolución, remite a las causas de los arts. 223 y 308 del TRLCSP y a los efectos previstos en los arts. 224 y 309 del TRLCSP, así pues, ésta habrá de ser la legislación de aplicación. El art. 223.f) del TRLCSP señala como causa de resolución: «el incumplimiento de las restantes obligaciones contractuales esenciales calificadas como tales en los pliegos o en el contrato».

4. No ha transcurrido el plazo máximo de ocho meses que, para instruir y resolver los procedimientos de resolución contractual, establece el art. 212.8 LCSP, que es la legislación de aplicación al efecto.

En cuanto al plazo para resolver el expediente de resolución contractual, éste habrá de ser de ocho meses en virtud del art. 212.8 de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público. El transcurso del plazo máximo determinaría, en caso de producirse, la caducidad del procedimiento (STS de 9 de septiembre de 2009). Este plazo no se recoge en el TRLCSP ni en el pliego de cláusulas Administrativas particulares (cláusula 31), pero sí en el art. 212.8 de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, aplicable en virtud de la Disposición Transitoria Primera, apartado segundo, de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público, en aquello que no contradiga el pliego de cláusulas Administrativas particulares. Como se ha dicho, esta prioridad del pliego tiene por objeto salvaguardar el principio de seguridad jurídica, al enmarcarse el contrato desde el punto de vista temporal, dentro del régimen transitorio. No existiendo previsión alguna en el pliego, rige la legislación de referencia.

II

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

- Por resolución de fecha 28 de febrero de 2018 se aprueba la elección del procedimiento y los criterios de selección para llevar a cabo la contratación del servicio de vigilancia y seguridad de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

- Por resolución de 28 de febrero de 2018, la Sra. Gerente autoriza el gasto para financiar el contrato, con un presupuesto máximo de 3.552.099,7 euros e IGIC de 248.646,93 euros para un período de 24 meses distribuido en tres anualidades.

- Por resolución de 28 de febrero de 2018 se aprueba el pliego de cláusulas administrativas particulares que han de regir la contratación.

- Por resolución de 28 de febrero de 2018 se aprueba el inicio del expediente y pliego de prescripciones técnicas para el servicio de vigilancia y seguridad de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, mediante procedimiento abierto de adjudicación y regulación armonizada.

- Por resolución de 1 de marzo de 2018, se aprueba el expediente de contratación y se dispone la apertura del procedimiento de adjudicación, publicando el anuncio de licitación en el perfil del contratante de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria y en el DOUE con fecha 3 de marzo de 2018, en el BOE de 9 de marzo de 2018 y en el BOC de 14 de marzo de 2018.

- Tramitado el oportuno expediente, por resolución de 3 de agosto de 2018, y a propuesta de la mesa de contratación, adoptada en su sesión de fecha 10 de julio de 2018, se adjudica el servicio a la empresa (...), al haber obtenido la máxima puntuación en la valoración global de los criterios objetivos, resultando la oferta económicamente más ventajosa para los intereses generales de esta institución.

- Dicha adjudicación se notificó a todos los licitadores y se publicó en el perfil del contratante de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria el 3 de agosto de 2018.

- El 15 de noviembre siguiente, la empresa adjudicataria renuncia a la firma del contrato, por lo que se requiere la documentación al segundo licitador según el orden en que quedaron clasificadas las ofertas, en este caso, (...).

- Mediante resolución de la Gerente de 4 de diciembre de 2018 se adjudica el contrato a la empresa (...) por los precios unitarios recogidos en su oferta.

- El 10 de enero de 2019 se formaliza contrato administrativo, constituyendo el contratista como depósito a favor de la ULPGC, una garantía definitiva mediante retención en el precio por importe de 177.604,95 €.

- Mediante correo electrónico de la subdirección de Patrimonio, de 12 de febrero de 2019, se le requiere al contratista la presentación de la póliza de seguro de responsabilidad civil, así como el pago justificativo de la correspondiente prima, de conformidad con la cláusula 9 del pliego de prescripciones técnicas (PPT).

- El 14 de febrero de 2019 el responsable supervisor de los trabajos efectúa requerimiento al contratista sobre los medios materiales que debe proporcionar para la ejecución del contrato y la presentación del plan de formación complementario, dando traslado al servicio de Patrimonio y Contratación el 6 de marzo de 2019 (mediante correo electrónico) en el que señala que lo único aportado hasta la fecha son 30 conos y un coche eléctrico sin rotular, sin torreta y sin transformador para la carga del mismo.

- Asimismo, el 8 de marzo de 2019, el responsable supervisor del contrato notifica al contratista los incumplimientos detectados referidos al uso de la tecnología híbrida o eléctrica, designación de responsable de la información, los equipos de comunicaciones y la obligación de concertar póliza de responsabilidad civil. Todo ello acompañado de un informe emitido por dicho responsable el 12 de febrero de 2019 donde relaciona las unidades a aportar y las unidades aportadas. De dicha comunicación se acusó recibo el 8 de marzo de 2019 por parte del coordinador del servicio de seguridad, fechado en el registro de entrada de la empresa el día 11 de marzo de 2019.

- Por otra parte, los representantes de los trabajadores de Intersindical Canaria de la empresa (...) presentan comunicación el 11 de marzo de 2019, en la que detectan posibles incumplimientos del convenio colectivo estatal de seguridad privada relativas a retribuciones (complementos), retraso en el pago de los salarios, la no comunicación hasta la fecha de alguna actividad de formación y que se desconoce el plan de formación para 2019.

- El 15 de marzo de 2019 el órgano de contratación cursa requerimiento a la empresa (...) para que en un plazo de cinco días hábiles justifique para cada uno de los vigilantes de seguridad que prestan servicios el pago de los salarios en todos los términos del convenio y la aplicación de todos los derechos y condiciones laborales establecidas en el mismo, haciéndole saber que el incumplimiento de las obligaciones contractuales esenciales se cursa bajo apercibimiento de resolución de contrato. De dicha comunicación se acusó recibo en el registro de entrada de la empresa el 15 de marzo de 2019.

- En contestación al requerimiento anterior, el 21 de marzo de 2019 la empresa presenta comunicación en la que reconoce que el convenio colectivo de aplicación es el estatal para empresas de seguridad privada y que, aunque no les consta comunicación del comité de empresa indicando irregularidades, cita que ya están solventadas, y enumera, a los efectos de acreditarlo, el cumplimiento de las obligaciones dimanantes del contrato.

- Posteriormente, el responsable supervisor del contrato traslada al servicio de Patrimonio y Contratación, correo electrónico señalando que a fecha 26 de marzo de 2019, no se ha recibido alegación alguna del contratista sobre los incumplimientos. Acto seguido, el órgano de contratación cursa nuevo requerimiento a la empresa el 1 de abril de 2019, otorgándole un plazo de cinco días naturales para que justifique la puesta a disposición en la ejecución del contrato de los bienes materiales que se recogen en el PPT, advirtiéndole que de no cumplirse el requerimiento se iniciaría propuesta de resolución del contrato del servicio de vigilancia y seguridad. De dicha comunicación se acusó recibo en el registro de entrada de la empresa el 2 de abril de 2019.

- En contestación al escrito anterior, el 9 de abril de 2019 la empresa acredita que a la fecha señalada ha hecho entrega de la siguiente dotación: 30 conos, 30 vallas, vehículo turismo eléctrico, vehículo 4x4 todo terreno híbrido, teléfonos móviles para personal adscrito al servicio y emisoras TETRA.

- El 26 de abril de 2019 se emite informe por el responsable supervisor del contrato, en el que señala como completado: la entrega de vallas (cláusula 6.4.1 del PPT), conos (cláusula 6.4.1 del PPT) y emisoras TETRA con pinganillos y micrófonos (cláusula 6.3 del PPT), señalando que de los vehículos 4x4 todo terreno híbrido (cláusula 6.1.1 del PPT) sólo se ha entregado una unidad de las dos requeridas y la unidad entregada no viene equipada con material contra incendio y focos direccionales; en cuanto al vehículo turismo eléctrico (cláusula 6.1.1 del PPT) se encuentra en el garaje de la Universidad pero está inutilizable al no disponer de transformador que permita su carga; ninguna dotación de los dos vehículos de transporte ligero eléctrico de dos ruedas (tipo segway o similar) (cláusula 6.1.2 del PPT) aunque señala que la empresa ha puesto como alternativa una moto eléctrica para el edificio de Veterinaria; faltan por entregar 11 teléfonos móviles (cláusula 6.2 del PPT) para los puestos con sistema de control de rondas y dos teléfonos móviles de alta gama (cláusula 6.2 del PPT).

Por otro lado, no consta en el expediente que se haya hecho entrega de la correspondiente póliza de responsabilidad civil prevista en la cláusula 9 del PPT.

- Mediante correo electrónico de 3 de mayo de 2019, el contratista comunica al órgano de contratación que les ha sido notificado el auto de 23 de abril de 2019, del procedimiento 176/2019 que se sigue en el Juzgado de lo Mercantil n.º 2 de Las Palmas de Gran Canaria, en virtud del cual se ha declarado el concurso ordinario voluntario de la entidad mercantil (...).

2. En cuanto a la tramitación del procedimiento, constan los trámites exigibles legalmente, así:

- El 9 de mayo de 2019 el órgano de contratación acuerda iniciar el procedimiento de resolución del contrato de servicio de vigilancia y seguridad de la Universidad, por incumplimiento de las obligaciones contractuales esenciales de la empresa (...). Dicha resolución se remite el 9 de mayo de 2019 al contratista mediante burofax, constando la entrega el día 10 de mayo de 2019 y al administrador concursal con registro de salida también de 9 de mayo de 2019 constando su recepción el día 16 de mayo de 2019.

- Dentro del plazo concedido, el contratista presenta en sede electrónica, el 17 de mayo de 2019, alegaciones a la propuesta de resolución, manifestando su oposición a la resolución del contrato.

- Mediante resolución de la Gerencia de 4 de junio de 2019, se acuerda la suspensión del procedimiento hasta la emisión de informe por el Servicio Jurídico y dictamen por el Consejo Consultivo, lo que se notifica a los interesados.

- El 5 de junio de 2019 se emite informe favorable por la Directora del Servicio Jurídico de la ULPGC, dictándose posteriormente la propuesta de resolución que se remite a este Consejo para la emisión del preceptivo dictamen el 6 de junio de 2019.

3. Respecto de la tramitación procedimental, si bien constan los trámites legalmente exigibles, en cuanto a la suspensión del procedimiento acordada debemos recordar lo ya señalado en múltiples dictámenes, por todos, el Dictamen 316/2015, en el que se indicaba:

«La doctrina de este Consejo ha venido siendo clara y precisa en el extremo de no avalar la suspensión del plazo de duración durante el transcurso de tiempo previsto para la emisión del correspondiente dictamen, con la consecuencia de considerar caducado el procedimiento

tramitado, con la excepción del cómputo del mes de agosto y sus efectos, como anteriormente se manifestó.

No obstante, tal regla general se puede modular “por razones de eficacia y economía”, y asumir la procedencia de la suspensión prevista en el art. 42.5.c) LRJAP-PAC en aras a los principios constitucionales de seguridad y responsabilidad, siempre que por parte de la Administración correspondiente solicitante del dictamen se cumplan los siguientes presupuestos, requisitos y condiciones:

- Que la suspensión no se aplique de forma automática y se acuerde de manera expresa.
- Que la suspensión se motive debidamente y que la instrucción haya sido diligente.
- Que la suspensión se notifique fehacientemente a los interesados antes del vencimiento del plazo para la resolución del procedimiento».

Sin embargo, como dijimos en nuestros Dictámenes 304/2018, de 29 de junio y 550/2019, de 4 de diciembre, esta doctrina, tras la entrada en vigor de la LPACAP, se ha matizado en el sentido que no cabe suspensión del plazo de caducidad, que se aplica *ope legis*. Por este motivo, este Consejo ha de recordar lo ya señalado, entre otros dictámenes recientes, lo mantenido en los Dictámenes 410/2017, de 7 de noviembre, y 256/2018, de 1 de junio, en los que se indicaba lo siguiente: «(...) en relación con el plazo de resolución de los procedimientos, en este caso, de resolución contractual, es reiterada la doctrina de este Organismo que, al tratarse de un plazo de caducidad, no cabe su suspensión, tal y como se ha ratificado recientemente -tras la entrada en vigor de la LPACAP, que modificó el plazo de caducidad en otros procedimientos por acuerdo del Pleno de este Consejo Consultivo en sesión celebrada el 30 de octubre de 2017. Por ello, el transcurso del plazo legalmente establecido -tres meses- producirá el señalado efecto, con la consiguiente necesidad de proceder a la declaración de caducidad y la adopción, en su caso, de un nuevo acuerdo de inicio del procedimiento revisor. Solo cabe suspender o ampliar el plazo para resolver por causas tasadas que, además, han de interpretarse restrictivamente en su aplicación, sin poderse interferir u obviar el control jurisdiccional (...)».

No procede además, confundir el dictamen del Consejo Consultivo con un informe, incluido el que eventualmente deba emitir el Servicio Jurídico de la Administración actuante ni, desde luego, con los informes que procede emitir en fase de instrucción del procedimiento a los fines que le son propios (DCCC 304/2013, 363/2013, 389/2013, 427/2013 y 151/2014, 139/2015, 316/2015 entre otros), determinantes del contenido de la resolución, pues este Consejo dictamina justamente la propuesta y a tales efectos, el Consejo Consultivo no es

«Administración activa», condición a la que se anuda la efectividad del precepto invocado.

Por lo expuesto, la suspensión acordada no resulta acorde con el Ordenamiento jurídico; debe pues, considerarse, que se suspendió indebidamente el procedimiento resolutorio tramitado y en consecuencia, continúa transcurriendo el plazo de ocho meses previsto en el art. 212.8 LCSP en los términos expuestos en el Fundamento I.4 de este Dictamen.

III

1. Entrando ya en el fondo del asunto, la Propuesta de Resolución concluye la procedencia de resolver el contrato que nos ocupa por incumplimiento culpable del contratista, sin incautación de la garantía definitiva.

2. Tal como se desprende del expediente, así como de las propias alegaciones del contratista, la Propuesta de Resolución fundamenta adecuadamente la resolución del contrato por incumplimiento de las obligaciones contractuales esenciales, cuya calificación como tales se desprende de los pliegos y del contrato. De ello resulta que se ha incumplido por el contratista:

La presentación del plan complementario de formación, la aportación de tres vehículos de patrulla y dos vehículos de transporte ligero de dos ruedas de tecnología híbrida o eléctrica, que tienen el carácter de obligaciones contractuales esenciales.

Asimismo, se incumple la presentación de la suscripción de una póliza de responsabilidad civil, la entrega de dos teléfonos móviles de alta gama para coordinador y jefes de equipo y 11 teléfonos móviles para los puestos con sistema de control de rondas, consideradas también como otras obligaciones del contratista.

Resultan por tanto motivadamente desestimadas las alegaciones formuladas por el contratista en la Propuesta de Resolución:

1.- Por una parte, se considera por el contratista que la medida adoptada tiene carácter desmesurado o desproporcionado, teniendo en cuenta que el contrato estaba en fase de puesta en marcha y verificación del servicio, a lo que añade que, en todo caso, sólo está considerada obligación esencial en los pliegos el uso de tecnología híbrida o eléctrica en los vehículos ofertados.

Al respecto, además de que, respecto de la desproporcionalidad, se trata de una valoración del contratista que tiene como contrapartida el hecho de que fue

requerido en varias ocasiones para el cumplimiento de sus obligaciones, con advertencia de las consecuencias de su incumplimiento, en cuanto al carácter de esencial de las prestaciones, cabe señalar que en los pliegos consta lo siguiente:

- Cláusula 20.3 del PCAP: regula las obligaciones contractuales esenciales, entre las que se hallan los pagos a los trabajadores, incumplimiento ya solventado por la empresa antes del inicio del presente procedimiento.

- Cláusula 20.4: el contratista contrae las siguientes obligaciones, que por estar referidas a los criterios en virtud de los cuales se adjudicó el contrato, y, por tanto, afectar a la concurrencia competitiva, tienen también el carácter de obligaciones contractuales esenciales:

1) Ejecutar el plan complementario de formación al que se comprometió en su oferta. El cumplimiento se acredita mediante certificación trimestral expedida por el jefe de seguridad responsable de supervisar la ejecución del contrato, en la que se relacionarán los cursos impartidos a los vigilantes de seguridad adscritos a la ejecución del contrato, con descripción del programa formativo de cada curso y sus horas lectivas, así como el nombre de los vigilantes de seguridad participantes.

2) Uso de la tecnología híbrida o eléctrica en los vehículos ofertados.

Por su parte, en materia de resolución del contrato, la cláusula 31 establece como causa, entre otras, las previstas en los arts. 223 y 308 del texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, previendo a tal efecto el art. 223.f) del TRLCSP, entre las causas de resolución del contrato, el incumplimiento de las restantes obligaciones contractuales esenciales, calificadas como tales en los pliegos o en el contrato.

Pues bien, ciertamente, el propio contratista ha reconocido el incumplimiento de aquellas prestaciones, si bien en sus alegaciones justifica el mismo en que, respecto de los vehículos eléctricos, no disponía la Universidad de los puntos de recarga eléctrica, lo que, por cierto, no fue puesto de manifiesto al realizar la oferta ni cuando se incumplió.

Por los demás, como bien se ha señalado en la propuesta de resolución, «la actuación de la empresa contratista incumpliendo el deber de aportar los vehículos y el plan de formación, a que se obligó por la firma contractual para la ejecución del servicio de vigilancia y seguridad, constituyen claros incumplimientos que tienen naturaleza de carácter esencial de obligación voluntariamente asumida, quien en su oferta se comprometió a aportar y que ahora no aporta. Es por ello que la actuación del órgano de contratación ha sido una actuación responsable de la gestión de los fondos públicos ante la evidencia de que no se

cumple con las condiciones de prestación del servicio exigidos según el PCAP, en absoluto es desmedida ni desproporcionada la actuación, porque a la vista de la oferta del entonces licitador se aprecia un incumplimiento de lo ofertado, incurriendo en un quebrantamiento esencial de las condiciones esenciales estipuladas».

2.- También alega el contratista: «La entrega del plan de formación anual previsto, así como la formación ya ejecutada al personal subrogado, habiéndose planificado y realizado actuaciones en el mes de marzo de 2019 correspondiente al curso denominado “c. respuesta ante alarma”. De lo anterior se deduce, atendiendo sobre todo a las fechas donde tan sólo ha transcurrido 3 meses de contrato, que no se está ante el incumplimiento de obligación esencial de la cláusula 20.4 del PCAP que sanciona con resolución la no ejecución del plan complementario ofertado sino, a lo sumo, ante incumplimiento de la cláusula 26.2 que refiere: en los supuestos en que se incumpla la obligación de presentar trimestralmente la certificación a expedir por el jefe de seguridad responsable de supervisar la ejecución del contrato, relativa a los cursos del Plan de Formación se impondrá al contratista una penalización de 1000 euros. En todo caso es destacable que la incoación de resolución se formula con anterioridad al cumplimiento del primer trimestre, por lo que ni tan siquiera cabría la imposición de penalización».

Ante tal alegación debe señalarse, como ha hecho la propuesta de resolución, que, en virtud del último párrafo del art. 21 de la resolución de 19 de enero de 2018, de la Dirección General de Empleo, por la que se registra y publica el Convenio colectivo estatal de empresas de seguridad «las empresas, en virtud de la referida normativa, se someten al procedimiento en ella establecido, y deberán informar a los representantes de los trabajadores de los planes de formación profesional a realizar, bajo el objetivo general de la mejor adaptación de las empresas a las circunstancias del mercado».

Sin embargo, de la documentación aportada por la empresa se deriva que presentó sólo un cuadro en el que se contempla única y exclusivamente la formación para el período de marzo, pero no el plan de formación anual como alega el contratista, asimismo se anexa información entregada a la representación legal de los trabajadores recibidas en el mes de abril, es decir, finalizada la formación del mes de marzo. A todo ello hay que añadir que, en la oferta económica presentada para la licitación se contempló un plan de formación complementario por un total de 2.120 horas en el que no figura el curso señalado en la documentación recientemente entregada. Todo ello viene a poner en evidencia que el plan de formación complementario recogido igualmente como una obligación esencial no se está ejecutando tal y como se comprometió en su oferta. De ahí que el incumplimiento no viene referido a la presentación de la certificación, que tiene por objeto la

verificación, sino a una situación más grave, que se refiere, de un lado, a la no presentación del plan de formación exigido en la cláusula 20.4 del PCAP, y de otro, a la impartición de cursos de contenido distinto a los valorados, haciendo especial incidencia en que el criterio de adjudicación establecía la condición de tratarse de cursos de duración superior a 10 horas lectivas y que de la información aportada se desconoce la duración exacta del curso impartido, lo que vuelve a evidenciar un incumplimiento de las condiciones del PCAP.

3.- Finalmente, en relación con la alegación efectuada por el contratista, atinente a que, declarada en situación concursal, es ésta la causa, en su caso, de resolución contractual, como ha señalado adecuadamente la propuesta de resolución, y tiene sentado este Consejo Consultivo, en los casos de concurrencia de causas debe atenderse siempre a la primera razón que se haya puesto de manifiesto, sin que sea posible elegir libremente de entre las causas de resolución aquella que mejor convenga a quien promueve la extinción del contrato.

En este sentido, se debe recordar la reiterada y constante doctrina de este Consejo (por todos, Dictámenes 88/2019, de 13 de marzo; 263/2018, de 6 de junio; y 60/2016, de 10 de marzo), que reproduce, asimismo, la doctrina consolidada del Consejo de Estado referida a que, en caso de concurrencia de varias causas de resolución, debe aplicarse prioritariamente la causa de resolución que aparezca antes en el tiempo, de modo que, si posteriormente sobrevienen otras causas, estas son ya irrelevantes.

3. En cuanto a los efectos de la resolución, la propuesta prevé la retención de la garantía para la determinación, posteriormente, de la cuantía indemnizatoria que pudiera corresponder por daños y perjuicios, habida cuenta, además, de la situación concursal de la empresa. Sin embargo, en el párrafo final del fundamento séptimo de la propuesta, se concluye que no es procedente la imposición de penalidades ya que no se ha acreditado la irrogación de daños y perjuicios a la Administración, presupuesto del art. 225.3 TRLCSP. Tal artículo prevé que cuando el contrato se resuelva por incumplimiento culpable del contratista, éste deberá indemnizar a la Administración los daños y perjuicios ocasionados, añadiendo que la indemnización se hará efectiva, en primer término, sobre la garantía definitiva que se haya constituido, sin perjuicio de la subsistencia de la responsabilidad del contratista en lo que se refiere al importe que exceda del de la garantía incautada.

Por su parte, el apartado 4 del mismo artículo establece que en todo caso el acuerdo de resolución contendrá pronunciamiento expreso acerca de la procedencia

o no de la pérdida, devolución o cancelación de la garantía que, en su caso, hubiese sido constituida.

En este caso, contiene tal pronunciamiento la propuesta de resolución, viniendo en ésta a señalarse que no es procedente la imposición de penalidades, pues al no haberse acreditado la irrogación de daños y perjuicios a la Administración, la incautación de la garantía carecería de sentido, debiendo, en consecuencia, procederse a su retención. La redacción resulta confusa: si no se han producido daños y perjuicios, como concluye la propuesta, habrá de devolverse la garantía, no retenerse. Pero si lo que ocurre es que aún no se han podido determinar los daños y perjuicios, habrán de determinarse para dar cumplimiento al apartado 4 del art. 225 TRLCSP. Debe, pues, modificarse la resolución para aclarar ese extremo.

CONCLUSIÓN

La propuesta de resolución es conforme a Derecho, pues procede resolver el contrato en virtud de la causa invocada, si bien deberá corregirse en los términos expuestos en el presente dictamen respecto de los efectos de la resolución del contrato y el plazo del procedimiento.