Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 9 2 / 2 0 2 5

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 20 de febrero de 2025.

Dictamen solicitado por la Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Teguise en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de resolución del contrato del «Servicio de limpieza de diversas instalaciones y dotaciones del Ayuntamiento de Teguise» (EXP. 28/2025 CA)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado mediante oficio de 14 de enero de 2025 (con registro de entrada en este Organismo consultivo ese mismo día), tiene por objeto examinar la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución formulada por el Ayuntamiento de Teguise, en cuya virtud se plantea la resolución del contrato administrativo de servicios suscrito con la empresa (...) -en adelante, (...)- y que tiene por objeto *« (...) la prestación del "Servicio de limpieza de diversas instalaciones y dotaciones del Ayuntamiento Teguise" (...) »* [cláusula 1.1 del pliego de cláusulas administrativas particulares -en adelante, PCAP-].

2. La legitimación para solicitar la emisión del dictamen de este Consejo Consultivo de Canarias le corresponde a la Sra. Alcaldesa del Ayuntamiento de Teguise, de conformidad con lo dispuesto en el art. 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias -en adelante, LCCC-.

3. Es competencia del Consejo Consultivo la emisión, con carácter preceptivo, de dictamen en los supuestos de *« (...) nulidad, interpretación, modificación y resolución de los contratos administrativos en los casos previstos en la normativa general de contratación administrativa»* [art. 11.1.D, apartado c) LCCC]. En este sentido, el art. 191.3, letra a), de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las

[*] **Ponente: Sr. Belda Quintana.**

Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 -en adelante, LCSP- [texto legal aplicable al presente supuesto de acuerdo con lo establecido en el apartado 4 del presente Fundamento Jurídico], señala que *« (...) será preceptivo el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva en los casos y respecto de los contratos que se indican a continuación: a) La interpretación, nulidad y resolución de los contratos, cuando se formule oposición por parte del contratista».* Circunstancias éstas que concurren en el presente procedimiento administrativo -incluida la oposición del contratista- y que determinan la preceptividad del dictamen de esta Institución consultiva.

4. En lo que se refiere al régimen jurídico aplicable, se han de efectuar las siguientes consideraciones jurídicas.

4.1. Respecto a la regulación del contrato es oportuno traer a colación lo ya indicado por este Consejo Consultivo, entre otros, en sus Dictámenes 233/2019, de 20 de junio, 391/2019, de 7 de noviembre o 320/2020, de 30 de julio, que distingue el régimen sustantivo aplicable al contrato, del régimen procedimental aplicable a la resolución del contrato.

Así, en cuanto al régimen sustantivo, habiéndose adjudicado el contrato administrativo de referencia el día 24 de julio de 2024, resulta de aplicación la LCSP (Disposición final decimosexta de la LCSP). Dentro del referido marco legal, el régimen al que han de ajustarse los efectos y extinción del contrato es, según dispone el art. 25 LCSP, el establecido por la propia Ley y sus disposiciones de desarrollo (actualmente, y a falta de tal desarrollo reglamentario, el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre -en adelante, RGLCAP-), aplicándose supletoriamente las restantes normas de Derecho administrativo y, en su defecto, las normas de Derecho privado. En idéntico sentido se pronuncia la cláusula 3 del PCAP.

4.2. Respecto al Derecho procedimental aplicable se ha de señalar que las normas de procedimiento aplicables serán las vigentes en el momento de inicio del procedimiento administrativo encaminado a la resolución del contrato, por lo que habiéndose incoado el presente procedimiento de resolución contractual el día 11 de diciembre de 2024, esto es, bajo la vigencia de la LCSP, es por lo que procede acudir, en primer lugar, a su art. 191.3, relativo al «*procedimiento de ejercicio*» de las prerrogativas de la Administración Pública en materia de contratación.

En dicho precepto se establecen como trámites preceptivos la audiencia al contratista (art. 191.1) y, cuando se formule oposición por parte de éste, el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva [art. 191.3, letra a)]. Trámites que aparecen debidamente cumplimentados en el procedimiento administrativo que se ha remitido a este Consejo.

Asimismo, el art. 112.2 LCSP establece que «el avalista o asegurador será considerado parte interesada en los procedimientos que afecten a la garantía prestada, en los términos previstos en la legislación vigente en materia de procedimiento administrativo común». Y el art. 109.1, apartado b) RGLCAP, prevé también la apertura de un trámite de audiencia al avalista cuando se proponga la incautación de la garantía depositada. En el presente caso consta que la garantía definitiva se constituyó mediante la suscripción de seguro de caución con la (...), así como la verificación del trámite de audiencia a la entidad aseguradora.

Finalmente, el art. 109.1, apartado c) RGLCAP, prevé la evacuación preceptiva del informe del Servicio Jurídico, que, en el ámbito local, corresponde al secretario, conforme a lo preceptuado en la Disposición adicional tercera, apartado 8 LCSP. Trámite que ha sido convenientemente observado en la instrucción del procedimiento de resolución contractual.

5. En cuanto al plazo máximo para resolver -y notificar- se ha de señalar que la resolución de incoación del presente procedimiento administrativo se adoptó el día 11 de diciembre de 2024, esto es, con posterioridad a la entrada en vigor -el 1 de enero de 2024- de la Ley 7/2023, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2024, cuya disposición adicional sexagésimo tercera titulada *«Procedimientos de resolución contractual en materia de contratación pública»*, establece que *«los procedimientos de resolución contractual que se tramiten en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, incluidas sus entidades locales, y estén incluidos en el ámbito de aplicación de la legislación estatal de contratos del sector público, deberán ser instruidos, resueltos y notificados, en el plazo máximo de ocho meses. La falta de resolución expresa en el plazo indicado conllevará la caducidad y el archivo de las actuaciones»*.

De esta manera, el plazo máximo para instruir, resolver y notificar la resolución que ponga fin al presente procedimiento de resolución contractual es de ocho meses.

Pues bien, habiéndose incoado -de oficio- las presentes actuaciones el día 11 de diciembre de 2024, se entiende que el procedimiento administrativo de referencia no ha caducado.

6. La competencia para resolver el presente expediente de resolución contractual le corresponde al órgano de contratación (art. 190, 191.4 y 212 LCSP). En este caso, a la Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Teguise (cláusulas 2.1 y 2.2 PCAP en relación con el Fundamento de Derecho segundo de la Propuesta de Resolución).

II

Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento administrativo y que constan documentados en el expediente remitido son los siguientes:

1. Mediante Resolución de Alcaldía n.º 1130/2024, de 23 de mayo de 2024, se aprueba el expediente para la contratación del servicio de limpieza de diversas instalaciones y dotaciones del Ayuntamiento de Teguise, así como los pliegos y el gasto correspondiente.

2. Tras la correspondiente tramitación del procedimiento de licitación, se procede -con fecha 24 de julio de 2024- a adjudicar el contrato administrativo de referencia a la empresa (...) -folios 534 y ss.-.

Asimismo, y como se indica en la Propuesta de Resolución, *«la entidad (...) (...), aportó en su día y así consta en el expediente administrativo certificado de seguro n.º 2024/65879 correspondiente a la póliza abierta de seguro de caución n.º 1004915, asegurado con la (...) como garantía definitiva para la ejecución del presente procedimiento ante el Ayuntamiento de Teguise por importe de (...) 59.944,45 €»* (Antecedente de Hecho tercero).

3. Con fecha 20 de agosto de 2024 se procede a la formalización, en documento administrativo, del contrato de servicios de limpieza -folios 622 y ss.-.

4. Tal y como indica el órgano instructor en el Antecedente de Hecho quinto de la Propuesta de resolución -y así se constata en el expediente instruido-, *« (...) el día 24 de agosto de 2024 se inició el contrato identificado anteriormente con un plazo de ejecución de dos años, si bien, una vez iniciados los trabajos se han detectado por la responsable del contrato de razón y demás profesionales, a través de diversos informes que constan en el expediente, así como escritos presentados por los/as trabajadores/as subrogadas al presente contrato, un patente, y evidente incumplimiento por parte del contratista del servicio de razón. Concretamente:*

- Con fecha 9 de octubre de 2024 (...) se presenta escrito por una trabajadora de (...) señalando "En representación de todas las trabajadoras de la empresa (...) Les comunica que a día de hoy seguimos con retraso en las nóminas. Habiendo cobrado el mes de agosto el 2 de octubre. Y todavía a fecha de hoy 9.10.24 no hemos recibido el pago de las nóminas de septiembre".

- Con fecha 18 de octubre de 2024 se emite Informe por la Gobernanta Municipal sobre trabajos realizados por la empresa. Asimismo, en dicha fecha, mediante Registros de Entrada en el Ayuntamiento de Teguise se presentan catorce instancias generales de los/as trabajadores/as de (...), estableciendo la falta de pago de las nóminas correspondientes, adjuntas al presente expediente.

- Con fecha 30 de octubre de 2024 se emite Informe de la Técnico de Área de Limpieza responsable del contrato de referencia en el Registro Interior de Informes 6393/2024, en el que solicita "se habilite a otros empleados públicos de manera temporal para que bajo la dirección de la responsable del contrato, se puedan realizar las comprobaciones necesarias en aras del cumplimiento de la obligación principal del contrato, visitando a diario todas las instalaciones y realizando un chequeo del grado de ejecución de los servicios que efectivamente se están realizando, así como el personal que está desempeñando las funciones en cada una de las instalaciones y dotaciones municipales", comunicándose a la Alcaldía con fecha 30 de octubre.

- Con fecha 29 de octubre de 2024, se emite Informe de la Técnico de Área de Limpieza responsable del contrato de referencia en el Registro Interior de Informes 6389/2024, sobre la ejecución del contrato de razón. A partir de dicho informe se realiza el siguiente requerimiento y comunicación por la Alcaldía a la entidad (...):

• "Se comunica a la entidad (...) (...) que a partir del día de hoy, se va a iniciar de forma exhaustiva "las tareas de control, verificación y supervisión necesarias sobre la ejecución del objeto del contrato, comprobando que se realización se ajusta a lo establecido en los pliegos", en aras al cumplimiento de la obligación principal del contrato, por lo que se procederá a realizar visitas de comprobación de los servicios que efectivamente se están realizando, así como el personal que está desempeñando las funciones en cada una de las instalaciones y dotaciones municipales.

• Se requiere a la entidad (...) (...) para que en el plazo de cinco (5) días hábiles desde la recepción del presente requerimiento (finalizando el 7 de noviembre de 2024), remita por Registro de Entrada a través de la Sede Electrónica del Ayuntamiento de Teguise el comprobante del ingreso efectivo a los trabajadores desde el inicio del contrato de referencia (24 de agosto de 2024), debido a los registros efectuados en este Ayuntamiento por el personal de limpieza de. en el que se comunica que no se está cumpliendo con los plazos establecidos para el pago de las nóminas como retribución a los trabajos para los que han sido contratados".

- Con fecha 31 de octubre de 2024, se emite Informe de la Técnico de Área de Limpieza responsable del contrato de referencia en el Registro Interior de Informes 6433/2024, de comprobación

del cumplimiento de la obligación principal del contrato, donde se establece " (...) que se ha continuado realizando comprobaciones en las instalaciones por parte de la Gobernanta municipal, poniendo en conocimiento de la técnico que suscribe, que no se están realizando las horas contratadas en determinadas instalaciones, así como la ausencia de personal en otras, no presentando un estado de limpieza general acorde a las condiciones técnicas contratadas. Se ha tenido conocimiento, además de los registros presentados por las trabajadoras de los retrasos en el cobro (...) . Se ha generado una situación de falta de limpieza en las diferentes instalaciones y dotaciones municipales, que provocan el inicio de un expediente de investigación u control para poder acreditar fehacientemente, el cumplimiento de la obligación del contrato (...) ".

- Con fecha 6 de noviembre de 2024 se emite Informe de la Técnico de Área de Limpieza responsable del contrato de referencia en el Registro Interior de Informes 7082/2024, de 3 de diciembre, sobre las conclusiones de los controles realizados en base al decreto 2024/01804 y de inicio de expediente de Resolución de contrato, en el que concluye lo siguiente:

"A juicio de la Técnico que suscribe y si lo considera conveniente el órgano de contratación, tengo a bien PROPONER:

1.- Se proceda a la Resolución del contrato de Servicio de limpieza de diversas instalaciones y dotaciones del Ayuntamiento de Teguise (23/2024), por no haber cumplido con la obligación principal del contrato y el impago de los salarios por parte del contratista a los trabajadores. (según el artículo 211.1 i y f.LCSP).

2.- Iniciar el procedimiento para la adjudicación de un nuevo contrato, si bien éste, quedará condicionado a la terminación del expediente de Resolución (según el artículo 213.6 LCSP).

3.- Se proceda a la incautación de la garantía definitiva.

4.- Se proceda al estudio de declarar la prohibición de contratar.

5.- Se proceda a intervenir el servicio de limpieza en las instalaciones y dotaciones objeto del actual contrato, de modo que se garanticen las condiciones de higiene y salubridad para los usuarios y escolares con medios propios, según el artículo 213.6. párrafo último"».

5. Con fecha 10 de diciembre de 2024 la Vicesecretaria del Ayuntamiento de Teguise [*« (...) a quien corresponde la función del asesoramiento legal del Ayuntamiento en virtud del artículo 3 del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional (en concordancia con el artículo 15 del citado Real Decreto) (...) »*] emite informe jurídico sobre la legislación aplicable y el procedimiento a seguir en relación con la resolución del contrato de referencia.

III

En cuanto a la tramitación del expediente de resolución contractual, constan practicadas las siguientes actuaciones:

1. Mediante Decreto n.º 2705/2024, de 11 de diciembre de 2024, de la Alcaldía-Presidencia, se acuerda la incoación -de oficio- del procedimiento administrativo encaminado a la resolución del contrato de servicios que tiene por objeto la limpieza de diversas instalaciones y dotaciones del Ayuntamiento de Teguise, adjudicado a la entidad mercantil (...), a la vista del incumplimiento culpable de la obligación principal del contrato y el impago de los salarios por parte de la contratista a los trabajadores (art. 211.1, letras f) e i) LCSP).

Asimismo, se confiere a la empresa contratista y a la entidad aseguradora de ésta, un plazo de diez días -naturales- para que pudieran alegar y/o presentar los documentos y justificaciones que estimasen pertinentes respecto a la resolución contractual emprendida por el Ayuntamiento de Teguise.

Consta en el expediente la notificación, en debida forma, de la citada resolución de inicio a la entidad adjudicataria del contrato y a su aseguradora.

2. Con fecha 26 de diciembre de 2024 la entidad mercantil (...) formula escrito de alegaciones oponiéndose a la resolución contractual pretendida por el Ayuntamiento.

3. Con fecha 8 de enero de 2025 se emite informe por la Técnico Responsable del contrato de referencia, en respuesta a las alegaciones de la entidad contratista, proponiendo la desestimación de aquéllas.

4. Con fecha 9 de enero de 2025 se emite informe por la Técnico Responsable del contrato -relativo a la deuda del contratista por los salarios impagados-, en el que se concluye lo siguiente:

«La deuda por salarios impagados a los trabajadores subrogados, supera el 5% del precio de adjudicación del contrato y por tanto la Resolución podrá ser acordada directamente por el Órgano de Contratación tal y como establece el artículo 212.1 de la LCSP».

Asimismo, y con idéntica fecha y autor, se emite informe en el que se señala lo siguiente:

«Teniendo en cuenta las horas realizadas por el personal, el importe total que el Ayuntamiento de Teguise adeuda a (...), es de 125.925,15€, más 8.814,76€ en concepto de IGIC., lo que hace un total de 134.739,91€, sin entrar a valorar, que las horas realizadas, en ocasiones no lograron alcanzar los objetivos de calidad que fueron contratados y detallados

en los documentos técnicos, incumpliendo las condiciones en las que se debía prestar el servicio».

5. Con fecha 9 de enero de 2025 se formula Propuesta de Resolución en la que se plantea la resolución del contrato administrativo de referencia en los siguientes términos:

«SEGUNDO. Resolver el contrato del Servicio de Limpieza de diversas instalaciones y dotaciones municipales con número de expediente 2024/2181 por incumplimiento culpable del contratista (...) por las causas contempladas en el art. 211.f) de la LCSP "incumplimiento de la obligación principal del contrato e incumplimiento de los convenios colectivos de aplicación, calificados en el pliego de cláusulas administrativa que rige el presente procedimiento de obligación esencial"; y art. 211.i) de la LCSP "el impago, durante la ejecución del contrato, de los salarios por parte del contratista a los trabajadores que estuvieran participando en la misma", quedando suficientemente motivada dicha causa en los informes ya referenciados en esta propuesta.

TERCERO. Como efecto principal de la resolución del contrato, se establece la INCAUTACIÓN DE LA GARANTÍA DEFINITIVA constituida por la empresa (...) (...) mediante seguro de caución nº 1004915 asegurado con la (...), por un importe de (...) 59.944,45 €, al existir culpa del contratista, de conformidad con el artículo 213 de la LCSP, todo ello sin perjuicio del derecho al resarcimiento de daños y perjuicios, si los hubiera.

CUARTO. Iniciar expediente administrativo al efecto de determinar la responsabilidad, en su caso, de los daños y perjuicios ocasionados a esta Administración por el contratista (...), como consecuencia de dicha resolución contractual.

QUINTO. Retener las cantidades debidas al contratista hasta que el mismo proceda al pago de los salarios impagados, en virtud del artículo 130.6 de la LCSP. Retener el importe de (...) 134.739,91 € (...) de servicios efectivamente realizados por la contratista, además de los servicios efectivamente realizados que sigan realizando hasta adjudicación del nuevo contrato del servicio de limpieza en tanto no acredite el abono de los salarios impagados.

SEXTO. Continuidad del servicio por la actual entidad adjudicataria hasta la adjudicación del nuevo contrato, en virtud del artículo 213.6 de la LCSP adoptando las medidas necesarias por razones de seguridad, o indispensables para evitar un grave trastorno al servicio público».

IV

1. La Propuesta de Resolución sometida al parecer jurídico de este Consejo Consultivo de Canarias plantea la resolución del contrato administrativo de servicios suscrito -con fecha 20 de agosto de 2024- por el Ayuntamiento de Teguise con la

empresa (...) para la prestación del servicio de limpieza de diversas instalaciones y dotaciones municipales.

En este sentido, el órgano instructor propone resolver el contrato de referencia *« (...) por incumplimiento culpable del contratista (...) por las causas contempladas en el art. 211.f) de la LCSP "incumplimiento de la obligación principal del contrato e incumplimiento de los convenios colectivos de aplicación calificados en el pliego de cláusulas administrativa que rige el presente procedimiento de obligación esencial"; y art. 211.i) de la LCSP "el impago, durante la ejecución del contrato, de los salarios por parte del contratista a los trabajadores que estuvieran participando en la misma" (...) »* -apartado segundo de la parte dispositiva de la Propuesta de Resolución-.

2. Las causas de resolución del contrato vienen establecidas, con carácter general, en el art. 211 LCSP y, de forma específica para el contrato de servicios, en su art. 313; y, en este caso concreto, en la cláusula 35 PCAP.

Respecto a la remisión que hace el art. 313 LCSP a las causas generales de resolución del contrato señaladas en el art. 211 de la citada Ley, se ha de indicar que el apartado primero del precitado artículo contempla como *«causas de resolución del contrato»* las siguientes:

«f) El incumplimiento de la obligación principal del contrato.

Serán, asimismo causas de resolución del contrato, el incumplimiento de las restantes obligaciones esenciales siempre que estas últimas hubiesen sido calificadas como tales en los pliegos o en el correspondiente documento descriptivo, cuando concurran los dos requisitos siguientes:

1.º Que las mismas respeten los límites que el apartado 1 del artículo 34 establece para la libertad de pactos.

2.º Que figuren enumeradas de manera precisa, clara e inequívoca en los pliegos o en el documento descriptivo, no siendo admisibles cláusulas de tipo general.

(...)

i) El impago, durante la ejecución del contrato, de los salarios por parte del contratista a los trabajadores que estuvieran participando en la misma, o el incumplimiento de las condiciones establecidas en los Convenios colectivos en vigor para estos trabajadores también durante la ejecución del contrato».

En lo concerniente a esta última causa de resolución, se ha de tener en cuenta lo dispuesto en el art. 212.1, párrafo segundo, LCSP:

«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.

No obstante lo anterior, la resolución del contrato por la causa a que se refiere la letra i) del artículo 211.1 solo se acordará, con carácter general, a instancia de los representantes de los trabajadores en la empresa contratista; excepto cuando los trabajadores afectados por el impago de salarios sean trabajadores en los que procediera la subrogación de conformidad con el artículo 130 y el importe de los salarios adeudados por la empresa contratista supere el 5 por ciento del precio de adjudicación del contrato, en cuyo caso la resolución podrá ser acordada directamente por el órgano de contratación de oficio».

En el presente caso, y como bien se indica en la Propuesta de Resolución -sobre la base de lo informado por la Técnica Responsable del contrato con fecha 9 de enero de 2025-, *«la deuda por salarios impagados a los trabajadores subrogados, supera el 5% del precio de adjudicación del contrato y, por tanto, la Resolución podrá ser acordada directamente por el Órgano de Contratación tal y como establece el artículo 212.1 de la LCSP»*.

Por otra parte, la cláusula 24, apartado 11 del PCAP califica como obligaciones contractuales esenciales, a los efectos establecidos en el art. 211.1, letra f) LCSP, a las siguientes obligaciones: *«Cumplimiento de los convenios colectivos de aplicación y de las correspondientes tablas salariales»*. Todo ello sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones generales que se imponen al contratista en virtud de lo establecido en la cláusula 24.6 PCAP.

Asimismo, la cláusula 28.2 PCAP dispone lo siguiente respecto al «cumplimiento defectuoso o incumplimiento parcial de la ejecución del objeto del contrato»:

«28.2.1- En el caso de que la contratista realizara defectuosamente el objeto del contrato, o incumpliera los compromisos adquiridos en virtud del presente contrato, o las condiciones especiales de ejecución establecidas en el presente pliego, el órgano de contratación podrá optar por resolver el contrato con incautación de la garantía constituida, o bien imponer una penalización económica por importe del 10 % del precio del contrato, IGIC excluido.

Asimismo, los incumplimientos o retrasos reiterados en el pago de salarios al personal que realiza la prestación objeto del contrato, o la aplicación a los mismos de condiciones salariales inferiores a las derivadas del convenio colectivo aplicable, dará lugar a la imposición penalización económica por importe del 10 % del precio del contrato, IGIC excluido.

28.2.2.- Cuando la contratista, por causas a ella imputables, hubiera incumplido parcialmente la ejecución de las prestaciones definidas en el contrato, el órgano de contratación podrá optar, indistintamente, por su resolución, o por la imposición de penalidades diarias en la proporción de 0,20 euros por cada 1.000 euros del precio del contrato».

Finalmente, la cláusula 35 PCAP –que regula la resolución del contrato- establece lo siguiente:

«35.1.- Además de por su cumplimiento, el contrato se extinguirá por su resolución, acordada por la concurrencia de alguna de las causas previstas en los artículos 211 y 313 de la LCSP.

La resolución del contrato producirá los efectos previstos en los artículos 213 y 313 de la LCSP.

Producirá igualmente la resolución del contrato, el incumplimiento por la persona contratista de la obligación de guardar sigilo a que se refiere la cláusula 24.3, respecto a los datos o antecedentes que, no siendo públicos o notorios, estén relacionados con el objeto del contrato y hayan llegado a su conocimiento con ocasión del mismo.

Así mismo, serán causa de resolución del contrato, dando lugar a los efectos antes indicados, las causas previstas en el artículo 6 del Decreto 87/1999, de 6 de mayo, por el que se regula la subcontratación en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias.

35.2.- A la extinción de los contratos de servicios, no podrá producirse, en ningún caso, la consolidación de las personas que hayan realizado los trabajos objeto del contrato, como personal de la Administración contratante.

35.3.- También será causa de resolución del contrato:

- El incumplimiento de las obligaciones relativas al tratamiento de datos personales».

3. Respecto a la potestad resolutoria de los contratos administrativos, este Consejo Consultivo de Canarias ha tenido ocasión de manifestar lo siguiente (Dictamen 393/2024, de 3 de julio):

«La resolución de los contratos administrativos, que ejercita una facultad exorbitante de la Administración, tiene carácter excepcional. No siempre que concurre una causa legal de resolución procede acordar ésta. Lo normal ha de ser superar los eventuales conflictos e insuficiencias derivados de la ejecución de estos contratos por otras vías, en la perspectiva del interés público y de los derechos del contratista.

Precisamente sobre la necesaria cautela y prudencia en la aplicación de la institución de la resolución de los contratos administrativos, el (...) Informe n.º 6/20 emitido la Abogacía del Estado con fecha 29 de enero de 2020, indica:

«Ha de recordarse en este punto la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo y doctrina del Consejo de Estado que propugnan una aplicación proporcionada y mesurada de las causas de resolución contractual, que constituye la forma más traumática de extinción de la relación contractual, y que conlleva graves consecuencias económicas e importantes perjuicios para el interés general. Como indicó el Consejo de Estado en su dictamen n.º 41.941, de 1 de marzo de 1979, «la facultad de resolución constituye de suyo una consecuencia tan grave que obliga a estimarla aplicable tan solo en los casos más graves de incumplimiento, pues resulta notoriamente desproporcionado e injusto que cualquier incumplimiento, aun mínimo, supusiera tal resolución, ya que esta constituye una opción que la Administración ha de ejercer siempre con obligada mesura». Y el Tribunal Supremo viene entendiendo que no basta cualquier incumplimiento del contrato para acordar su resolución, sino que es necesario que se trate de un incumplimiento del contrato grave, cualificado y de naturaleza sustancial, al ser la resolución la consecuencia más grave que puede derivarse de esta circunstancia, de tal forma que «la prudencia aconseja, salvo casos extremos, no romper la relación de concordia y colaboración que debe reinar en las relaciones contractuales administrativas» (sentencia del Tribunal Supremo de 26 de marzo de 1987)».

Para aplicar la causa de resolución por incumplimiento se deberá acreditar estar ante «una voluntad rebelde a su cumplimiento, sin bastar el simple retraso, al requerirse una pasividad dolosa, culposa o negligente imputable al contratista» (STS de 14 de diciembre de 2001). Por eso una de las cuestiones a valorar es la de si el incumplimiento del contratista pudiera haber incurrido en culpa (STS 21 de enero de 2004, rec. n.º 10262/2004).

Por otra parte, la resolución por incumplimiento del contratista no podrá nunca interpretarse como una sanción; su finalidad, por el contrario, es la de afrontar una situación de crisis contractual desplazando al contratista incumplidor, para facilitar la búsqueda e implementación de una fórmula alternativa, en beneficio del interés público. Por eso mismo resulta preferente, de quedar mejor protegido tal interés público, acudir a fórmulas alternativas; en tal sentido téngase en cuenta que también constituye una prerrogativa de las Administraciones públicas de las reguladas en el art. 190 LCSP la de «declarar la responsabilidad imputable al contratista a raíz de la ejecución del contrato», sin necesidad de acudir a resolverlo, o bien la imposición de penalidades compatibles con la vigencia y ejecución del contrato.

En tal sentido, sobre la procedencia jurídica de resolver y sus límites, ha manifestado este Consejo Consultivo en su Dictamen 241/2023, de 1 de junio:

«Tanto la LCSP como los pliegos atribuyen a la Administración un margen de discrecionalidad para optar bien por la resolución bien por la imposición de esas penalidades; pero, como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de noviembre de 2000, "la discrecionalidad que se otorga a la Administración debe ser desarrollada ponderando en todo caso las circunstancias concurrentes al objeto de alcanzar la necesaria y debida

proporcionalidad entre los hechos y sus consecuencias", habiendo declarado la sentencia de 1 de octubre de 1999 que "a los efectos de apreciar un incumplimiento bastante para la resolución, lo determinante debe ser que afecte a la prestación principal del contrato, y que se exteriorice a través de una inobservancia total o esencial de dicha prestación".

Este Consejo ya ha tenido ocasión de pronunciarse en otras resoluciones contractuales (por todos, Dictámenes 300/2020, de 16 de julio; 243/2019, de 20 de junio; y 106/2020, de 14 de mayo), sobre qué debe entenderse por "incumplimiento de la obligación principal del contrato", con cita de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, en concreto, la STS de 1 de octubre de 1999, que señala que "a los efectos de apreciar un incumplimiento bastante para la resolución, lo determinante debe ser que afecte a la prestación principal del contrato, y que se exteriorice a través de una inobservancia total o esencial de dicha prestación", es decir, que lo determinante para dilucidar el carácter esencial de una obligación no es la calificación, en el sentido de "denominación" que se le dé en el contrato, sino su relación determinante con el objeto mismo del contrato.

Por lo demás, se ha de recordar -tal y como ha manifestado de forma reiterada este Organismo Consultivo, v.gr., Dictamen 158/2014, de 29 de abril; o 300/2014, de 3 de septiembre-, que la resolución es el último remedio ante un contrato en crisis y, conforme indica la STS de 26 de marzo de 1987, existen otras alternativas de aplicación previa como es la aplicación de penalidades que, como en la resolución, sólo podrían imponerse "cuando están plenamente justificadas puesto que la prudencia aconseja, salvo en casos extremos, no romper la atmósfera de concordia y colaboración que debe reinar en las relaciones contractuales administrativas, teniendo siempre presente la proporcionalidad entre el plazo pactado para la ejecución de la obra (...) pues, como añade esta misma sentencia, "lo peor para todos, es una resolución del contrato y una vuelta a empezar en la selección de un nuevo contratista" (...) ».

Pues bien, si ninguna de estas cautelas o vías alternativas resulta conveniente al interés público, del incumplimiento por el contratista del objeto del contrato habrá de derivarse la resolución del mismo».

Por otra parte, y como hemos reiterado en distintas ocasiones (véase, en este sentido, el Dictamen 281/2024, de 6 de junio, con cita del Dictamen 474/2022, de 7 de diciembre), se ha de recordar que la resolución del contrato por culpa del contratista requiere un incumplimiento *«grave»* del mismo, no bastando cualquier incumplimiento contractual (STS de 2 de abril de 1992). Así, la STS de 25 de junio de 2002 señala, referida a cuando una obligación era esencial en atención a las circunstancias concurrentes, que *«el incumplimiento ha de ser grave y de naturaleza sustancial, debiendo dilucidar en qué supuestos se trata de verdadero y efectivo incumplimiento de las obligaciones contractuales, revelador de una voluntad*

deliberada y clara de no atender, dolosa o culposamente, los compromisos contraídos».

Además, entre otros, en nuestros Dictámenes 334/2021, de 17 de junio y 374/2019, de 17 de octubre hemos señalado: *« (…) Una obligación contractual esencial sería aquella que tiende a la determinación y concreción del objeto del contrato de forma que su incumplimiento determinaría que no se alcance el fin perseguido por el contrato. Ahora bien, en el mismo sentido de la Propuesta de Resolución, debe decirse que ha venido señalando el Tribunal Supremo, así, en su STS de 1 de octubre de 1999 que "a los efectos de apreciar un incumplimiento bastante para la resolución, lo determinante debe ser que afecte a la prestación principal del contrato, y que se exteriorice a través de una inobservancia total o esencial de dicha prestación", es decir, que lo determinante para dilucidar el carácter esencial de una obligación no es la calificación, en el sentido de "denominación" que se le dé en el contrato, sino su relación determinante con el objeto mismo del contrato. Así resulta, como trascribe la Propuesta de Resolución, que "por cláusula contractual esencial se ha de entender aquella que tiende a la determinación y concreción del objeto del contrato y por lo tanto derivan del mismo, de forma que su incumplimiento determinaría que no se alcanzara el fin perseguido por el contrato».*

4. Una vez analizado el contenido del expediente remitido a esta Institución consultiva, se considera -en unión de criterio con la Administración Pública que instruye este expediente de resolución contractual- que concurren las causas resolutorias alegadas por el Ayuntamiento de Teguise.

En efecto, en el presente supuesto se constata -a través de la diversa documentación obrante en el expediente instruido- la existencia de un incumplimiento -por parte del contratista- especialmente grave, cualificado, y de naturaleza sustancial del contrato, revelador de una auténtica voluntad rebelde y/o contraria al cumplimiento de los términos del contrato administrativo. Incumplimientos contractuales que, coincidentes en el tiempo, quedan perfectamente reflejados en los diferentes informes técnicos que se incorporan a las actuaciones.

Como bien se indica en la Propuesta de Resolución *« (…) es EVIDENTE, CLARO e INEQUÍVOCO que, a la vista de los distintos informes técnicos, se ha producido el INCUMPLIMIENTO GRAVE en la ejecución del presente contrato, ante el "incumplimiento de la obligación principal del contrato, así como el incumplimiento de los convenios colectivos de aplicación calificados como obligaciones esenciales según lo establecido en la cláusula 24.11 del pliego de cláusulas administrativas particulares que rigen el presente contrato calificadas como esenciales" (art. 211.1.f) de la LCSP), y "el impago, durante la ejecución*

del contrato, de los salarios por parte del contratista a los trabajadores que estuvieran participando en la misma (art. 211.1i) de la LCSP)".

Y decimos que es evidente, claro e inequívoco que la empresa contratista ha incumplido la obligación principal del contrato, las condiciones establecidas en los convenios, así como el pago de los salarios a los trabajadores (...), en tanto se justifica y queda acreditado en los diversos informes emitidos por la Técnico Responsable del contrato y demás profesionales. En concreto, el informe emitido por la Técnico Responsable del Contrato con fecha 31 de octubre de 2024 (...) señala lo siguiente: " (...) que se ha continuado realizando comprobaciones en las instalaciones por parte de la Gobernanta municipal, poniendo en conocimiento de la técnico que suscribe, que no se están realizando las horas contratadas en determinadas instalaciones, así como la ausencia de personal en otras, no presentando un estado de limpieza general acorde a las condiciones técnicas contratadas. Se ha tenido conocimiento, además de los registros presentados por las trabajadoras de los retrasos en el cobro (...) . Se ha generado una situación de falta de limpieza en las diferentes instalaciones y dotaciones municipales, que provocan el inicio de un expediente de investigación u control para poder acreditar fehacientemente, el cumplimiento de la obligación del contrato (...) "».

En el mismo sentido se expresa el informe de la Técnico Responsable del contrato emitido con fecha 3 de diciembre de 2024, en el que se señala lo siguiente:

«Primero. Que con fecha 18 de octubre de 2024, y número de registro interior de informes 6148/2024, la técnico que suscribe informó sobre los incumplimientos que por parte de la empresa adjudicataria se estaban dando con carácter general, como falta de pago de nómina a las empleadas en los plazos establecidos o falta en el suministro de productos de limpieza y papel higiénico.

Segundo. Por parte de la Gobernanta municipal se registra informe de fecha 18 de octubre de 2024, el que pone en conocimiento de la concejalía de limpieza, que las instalaciones municipales en las que realiza labores de limpieza (...), están limpias al 50%, haciendo referencia a los colegios, a los aseos de las playas. De modo general se cambian las papeleras, pero presentan carencias en cuanto a higiene y desinfección.

Además, la falta de limpieza genera un grave problema de salubridad, acentuado en aquellos centros donde los usuarios son menores de edad o tienen algún tipo de patología (asma, alergias, (...)).

Tercero. Con fecha 29 de octubre de 2024 y número de registro interior de informes 6389/2024, la responsable de contrato informa a la Alcaldía del inicio de actuaciones para realizar comprobaciones necesarias con el fin de determinar si se está cumpliendo con la obligación del contrato, realizando comprobaciones de los servicios efectivamente

realizados, así como el personal que está desempeñando las funciones en cada una de las instalaciones y dotaciones municipales.

Además, se comunica que no se están cumpliendo los plazos establecidos para el pago de las nóminas de los trabajadores de (...) como retribución a los trabajos para los que han sido contratados, por lo que se le requiere a (...) para que remita en el plazo de 5 días hábiles (finalizando el plazo el 7 de noviembre de 2024), remita el comprobante del ingreso efectivo a los trabajadores desde el inicio del contrato de referencia (24 de agosto de 2024).

Cuarto. Con fecha 30 de octubre de 2024, la responsable de contrato, ante la falta de limpieza en las instalaciones y dotaciones, así como las comunicaciones realizadas por las trabajadoras de la empresa (...) al Ayuntamiento de Teguise, con el fin de garantizar el efectivo desarrollo del servicio por parte de la adjudicataria, solicita a la Alcaldía, se habiliten empleados públicos de manera temporal para que bajo la dirección de la responsable, se puedan realizar las comprobaciones necesarias en aras del cumplimiento de la obligación principal del contrato, visitando a diario todas las instalaciones y realizando un chequeo del grado de ejecución de los servicios que efectivamente se están realizando, así como el personal que está desempeñando las funciones en cada una de las instalaciones y dotaciones municipales.

Quinto. Con fecha 6 de noviembre, la concejala delegada de Recursos Humanos en ejercicio de sus competencias y en base al informe emitido por la técnico de medioambiente 6393/2024, habilita de forma temporal a (...) empleados públicos (...) para la realización de las comprobaciones necesarias en aras del cumplimiento de la obligación principal del contrato de "limpieza de diversas instalaciones y dotaciones del Ayuntamiento de Teguise", visitando a diario todas las instalaciones y realizando un chequeo del grado de ejecución de los servicios que efectivamente se están realizando, así como el personal que está desempeñando las funciones en cada una de las instalaciones y dotaciones municipales. (...) .

Sexto. El 8 de noviembre de 2024, se comprueba que ha expirado el plazo para atender al requerimiento formulado por la Alcaldesa a la adjudicataria del servicio (...), dando por efectuado el trámite y siguiéndose el procedimiento.

Primero. Nuevas comprobaciones realizadas.

Con fecha 31 de octubre de 2024, la responsable de contrato mediante protocolo registrado en el registro interior de informes con número 6433/2024, comunica las condiciones del contrato a los empleados públicos que van a realizar tareas de inspección, así como el modelo de protocolo a seguir durante las visitas.

Tanto por la responsable del contrato, como por los empleados públicos Decretados por la Alcaldesa Presidenta, se han llevado a cabo las comprobaciones en las distintas instalaciones y dotaciones objeto del contrato de referencia. A continuación, se relacionan los informes a los que se hace referencia:

• 31 de octubre de 2024, (…) Informe nº 6439/2024, en calidad de responsable de contrato de servicio objeto del presente informe.

• 4 de noviembre de 2024, (…) Informe nº 6502/2024.

• 5 de noviembre de 2024, (…) Informe nº 6503/2024.

• 6 de noviembre de 2024, (…), en calidad de policía local decretado para la realización de tareas de chequeo, emite informe sobre las instalaciones y dotaciones de la isla de La Graciosa, incluyendo el colegio de Caleta del Sebo.

• 26 de noviembre de 2024, (…), Informe nº 6964/2024, en calidad de técnico municipal de deportes, juventud y educación, emite informe sobre el estado de limpieza y grado de cumplimiento de diferentes instalaciones deportivas.

• 26 de noviembre de 2024, (…), Informe nº 6969/2024.

• 27 de noviembre de 2024, (…), Informe nº 6981/2024.

• 29 de noviembre de 2024, (…), Informe 7033/2024, jefe accidental de la policía local.

• 29 de noviembre de 2024, (…), Informe 7046/2024.

Segundo. Comunicación de incidencias.

Se han recibido escritos por parte de algunos centros escolares del municipio manifestando la falta de condiciones higiénicas en los centros, siendo alguno de ellos objeto de inspección por parte de la dirección insular de educación. A continuación, se relacionan las comunicaciones recibidas:

• 12 de noviembre de 2024 y nº de registro de entrada 2024/23528, el colegio de los Valles, presenta escrito dirigido a la Alcaldesa, en el que pone en conocimiento la necesidad urgente de servicio de limpieza adecuado al presentar un estado lamentable.

• Con fecha 28 de noviembre, se recibe escrito del Colegio de Costa Teguise, en el que se pone en conocimiento de la concejal de limpieza, que el centro se encuentra desabastecido de papel higiénico y toallitas de papel o servilletas para secarse las manos. Advierte que no es la primera vez que ocurren estos hechos, por lo que ruegan que a la mayor brevedad se solvente esa situación, ya que en el centro hay diariamente más de 680 personas, entre alumnado, maestros/as y personal que trabaja en el mismo.

Tercero. Relación de mociones presentadas en el Ayuntamiento por partidos políticos.

• Con fecha 6 de noviembre de 2024, nº de registro de entrada 2024/23005. Nueva Canarias – Frente amplio canarista presenta moción para acordar una reprobación a la empresa adjudicataria del servicio de limpieza de las instalaciones y dotaciones del Ayuntamiento de Teguise.

• Con fecha 27 de noviembre de 2024, Nueva Canarias – Frente Canarista nº de registro de entrada 2024/24706, presenta escrito proponiendo actuaciones ante la empresa adjudicataria del servicio de limpieza de las instalaciones y dotaciones del ayuntamiento de Teguise.

(...)

Quinto. Comunicaciones realizadas por las trabajadoras de la empresa (...) Las trabajadoras han presentado numerosos escritos al Ayuntamiento de Teguise sobre el pago de las nóminas. Con fecha 27 de agosto, 9 de octubre y 18 de octubre del presente año, (incorporados al expediente municipal), numerosas trabajadoras ponen en conocimiento del Ayuntamiento mediante el registro de entrada, que no han percibido el pago de sus nóminas hasta día de elaboración del presente informe, así como diversas incidencias, como documentos contractuales.

Sexto. Incumplimientos del objeto principal acreditados. Como responsable de contrato, además del seguimiento habitual del servicio contratado (Servicio de limpieza de diversas instalaciones y dotaciones del Ayuntamiento de Teguise), se ha realizado durante el último mes un seguimiento exhaustivo en las instalaciones y dotaciones municipales, concluyendo las mismas en lo siguiente:

6.1. Incumplimiento del objeto principal del contrato.

(...) NO ha presentado un libro de actuaciones como recoge los pliegos de condiciones contractuales, donde tienen que estar reflejadas todas aquellas actuaciones del servicio de limpieza que no tengan el carácter diario, así como las firmas de las personas encargadas de la realización del servicio, con el visto bueno de los directores, gerentes, jefes de servicio o responsables de régimen interior.

(...) NO ha registrado fehacientemente, de forma que pueda ser claramente comprobable por el órgano contratante y los usuarios, la fecha y hora de realización de los trabajos incluidos en este contrato y efectuados en los aseos públicos destinados a los usuarios.

(...) NO ha facilitado a la Administración, con carácter previo a su utilización, las fichas técnicas de todos los productos, elementos, agentes o compuestos que se utilicen para la prestación del servicio objeto del presente contrato, siendo obligatorio previamente, autorizar el uso por el Ayuntamiento de Teguise.

(...), NO ha cumplido con el objeto principal del contrato, pues los edificios, instalaciones y servicios municipales incluidos en el contrato:

NO presentan perfecto estado higiénico y sanitario durante el horario de atención al público y funcionamiento de los diferentes servicios.

NO dispone del personal necesario y cualificado en las dependencias incluidas en el contrato, así como de los medios auxiliares necesarios para la ejecución de las unidades de servicio (maquinaria, productos de limpieza).

En base a lo expuesto en el apartado 3.1, se acredita por parte de la responsable del contrato el NO cumplimiento de las condiciones contractuales.

6.2. Pago de salarios, artículo 211 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (...) .

Artículo 211, causas de resolución.

i) El impago, durante la ejecución del contrato, de los salarios por parte del contratista a los trabajadores que estuvieran participando en la misma, o el incumplimiento de las condiciones establecidas en los Convenios colectivos en vigor para estos trabajadores también durante la ejecución del contrato.

Visto que el adjudicatario no ha atendido al requerimiento realizado por la Alcaldesa Presidenta de fecha 30 de octubre de 2024, en el que instaba a (...) para que en el plazo de cinco días hábiles remitiera el comprobante del ingreso efectivo a los trabajadores desde el inicio del contrato de referencia, así como las comunicaciones realizadas por las trabajadoras de la adjudicataria dirigidas al Ayuntamiento de Teguise en el que manifiestan no haber percibido su salario.

En base a lo expuesto en el apartado 3.2 se acredita por parte de la responsable del contrato el NO cumplimiento de las condiciones contractuales.

6.3. Carácter esencial de los servicios contratados.

Consta en el expediente informe de insuficiencia de medios personales y materiales (nº registro interior de informes 2775/2024) por parte del Ayuntamiento de Teguise para ejecutar los servicios de limpieza de las dotaciones e instalaciones municipales, estimando el beneficio de externalizar el servicio con el fin de cubrir las necesidades del servicio de limpieza, a través de un procedimiento que permitiera la concurrencia de todas las empresas interesadas.

La limpieza de las instalaciones, principalmente educativas y deportivas del municipio es un servicio esencial, ya que dado el alto número de usuarios y escolares que hacen uso de las mismas, es necesario que se cuente con un servicio de limpieza que garantice las condiciones de higiene y salubridad para su correcto funcionamiento.

El artículo 25.1 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, establece entre otros que: "El municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal".

El servicio objeto del presente informe se considera un servicio público básico cuya prestación es de carácter obligatorio para los Ayuntamientos. El artículo 25.2 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, establece entre otros que: "el municipio ejercerá, en todo caso, competencias en los términos de la Legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, entre otras, en las siguientes materias:

f) " (...) Protección del medio ambiente (...) ";

h) " (...) Protección de la salubridad pública (...) "

l)" (...) Suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.

m)Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo.

(...)

Conclusiones: A juicio de la Técnico que suscribe y si lo considera conveniente el órgano de contratación, tengo a bien PROPONER:

1.- Se proceda a la Resolución del contrato de Servicio de limpieza de diversas instalaciones y dotaciones del Ayuntamiento de Teguise (23/2024), por no haber cumplido con la obligación principal del contrato y el impago de los salarios por parte del contratista a los trabajadores. (según el artículo 211.1 i y f. LCSP).

2.- Iniciar el procedimiento para la adjudicación de un nuevo contrato, si bien éste, quedará condicionado a la terminación del expediente de Resolución (según el artículo 213.6 LCSP).

3.- Se proceda a la incautación de la garantía definitiva.

4.- Se proceda al estudio de declarar la prohibición de contratar.

5.- Se proceda a intervenir el servicio de limpieza en las instalaciones y dotaciones objeto del actual contrato, de modo que se garanticen las condiciones de higiene y salubridad para los usuarios y escolares con medios propios, según el artículo 213.6. párrafo último».

A lo anteriormente expuesto se ha de añadir las consideraciones efectuadas por la Dirección General de Salud Pública del Gobierno de Canarias, en su informe de 27 de diciembre de 2024:

«Las malas condiciones higiénico-sanitarias que puedan darse en un centro escolar pueden derivar en consecuencias importantes para la salud de los usuarios de las diversas instalaciones y dotaciones (aulas, baños y comedores), principalmente debido a que los desechos contribuyen a la contaminación odorífera por los gérmenes que se reproducen en la basura en descomposición, como obstruir desagües, atraer a roedores, insectos y otros

vectores transmisores de enfermedades, y, además, pueden llegar a ser un foco de proliferación de bacterias y virus, aumentando la probabilidad de enfermedades infecciosas entre los usuarios.

(...)

El Servicio de Sanidad Ambiental comparte su preocupación por esta situación, por lo que, en aras de una protección de la salud, se insta a que se restablezca el servicio de limpieza en la mayor brevedad posible, y, en el ejercicio del deber de colaboración entre las Administraciones Públicas, se informa que su solicitud ha sido remitida al Servicio de Seguridad Alimentaria de la Dirección General de Salud Pública, dado que también podrían verse afectados los comedores escolares, y es un derecho del alumnado que la alimentación que reciben a través de éstos reúnan las debidas condiciones de higiene y salubridad».

Por lo demás, los argumentos esgrimidos con anterioridad a favor de la resolución del contrato de limpieza han de ser complementados mediante la referencia a las consideraciones jurídicas expuestas -de forma exhaustiva- por el órgano instructor en su Propuesta de Resolución al analizar las diversas alegaciones formuladas por la entidad contratista durante el trámite de audiencia. Así, cabe señalar lo siguiente -folios 927 y ss.-:

«Tal y como establece la Técnico Responsable del presente contrato en su informe asentado en el Libro de Registro Interior de Informes 86/2025, 8 de enero:

Las obligaciones principales del contrato vienen determinadas en los diferentes documentos técnicos y administrativos que forman parte del contrato con referencia 23/2024 de 20 de agosto, estos son: Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares y Propuesta del Adjudicatario en la presente licitación.

En concreto, en el apartado tercero del pliego de prescripciones técnicas, donde se recoge entre otros:

Serán objeto de comunicación escrita por parte del Ayuntamiento de Teguise a través del responsable del contrato las siguientes actuaciones que deberán ser corregidas por la empresa adjudicataria con carácter inmediato:

- Retrasos en la prestación del servicio.

- Deficiencias en la prestación del servicio.

- Incumplimiento por parte del adjudicatario del cualquiera de las condiciones establecidas en los pliegos, o de las especificaciones consignadas en el contrato.

- La no presentación en tiempo y forma de la documentación requerida al adjudicatario.

- El incumplimiento de las tareas de limpieza, deficiencias en la misma o cualquier otra infracción que afecte al buen funcionamiento y calidad del servicio.

El adjudicatario queda obligado a tener afiliado y en alta en la Segundad Social, a todo el personal que emplee en la ejecución del servicio, así como respetar y cumplir la restante normativa laboral vigente. Para ello, la empresa adjudicataria presentará obligatoriamente cada tres meses, los TC-1 y TC-2 de cotización a la Seguridad Social en relación con todo su personal, o en el momento que sea requerido para ello. La no presentación dará lugar a la retención de los pagos hasta su presentación.

El adjudicatario queda obligado a retribuir a sus trabajadores los salarios estipulados por los servicios realizados y establecidos en el convenio colectivo de aplicación o en vigor del sector o de empresa.

La empresa adjudicataria queda obligada al estricto cumplimiento y observancia, en la ejecución de los servicios objeto del contrato, tanto directamente como a través de sus trabajadores, de las disposiciones siguientes:

- Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

- Orden de 9 de marzo, del Ministerio de Trabajo, de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

La empresa contratista estará obligada a prestar su colaboración para el normal cumplimiento de las funciones encomendadas a los directores, gerentes, jefes de servicio o responsables de los establecimientos y al coordinador/a de régimen interior.

Con fecha 30 de octubre se requiere y comunica a la entidad (...)., el inicio de visitas de comprobación, realización de tareas de control, verificación y supervisión necesarias sobre la ejecución del objeto del contrato, comprobando que su realización se ajusta a lo establecido en los pliegos, así como de los servicios efectivamente realizados y se requiere a dicha entidad para que en el plazo de cinco días hábiles se remita a través de la Sede Electrónica del Ayuntamiento de Teguise, comprobante del ingreso efectivo a los trabajadores desde el inicio del contrato, ante los registros efectuados en el Ayuntamiento de Teguise por el personal de la empresa adjudicataria. No contestando la entidad a dicho requerimiento.

Durante la ejecución del servicio, mediante correos electrónicos y reuniones con la encargada del servicio, se le ha solicitado la documentación del personal subrogado condición obligatoria establecida en los documentos obrantes durante la licitación y que no han podido ser contrastado por la falta de entrega de la documentación requerida. A la firma del acta de inicio, queda pendiente la remisión de la información por parte de (...). No se obtuvo respuesta por parte del adjudicatario.

Se han registrado en la sede municipal hasta 15 demandas de trabajadores de la contratista (...), siendo demandado el Ayuntamiento de Teguise y la contratista, principalmente por el impago de los salarios.

El objeto principal del contrato es la limpieza y desinfección de las instalaciones y dotaciones municipales, que tal y como se ha acreditado en los diferentes controles realizados por la responsable del contrato y otros empleados públicos nombrados al efecto para garantizar el cumplimiento de las condiciones de higiene, limpieza y salubridad de las dependencias establecidas en el contrato, no se ha cumplido, al quedar instalaciones sin limpiar durante días, aseos y baños públicos cerrados por la falta de condiciones higiénico sanitarias y residuos sin evacuar de distintos centros escolares y otras instalaciones municipales.

Posteriormente y ante las quejas recibidas por los centros escolares, asociaciones de madres y padres de distintos colegios (AMPAS), se solicitó informe a salud pública sobre las condiciones de salubridad de los centros escolares, remitiéndose al Ayuntamiento de Teguise con fecha 27 de octubre de 2024 y número de registro de entrada 26781/2024, informe del Director General de Salud Pública en el que se recuerda entre otros aspectos, "la obligatoriedad de los municipios en materia de limpieza y recogida de basura, que permita el desarrollo de la actividad escolar en condiciones normales de seguridad y salubridad, considerando que las acciones u omisiones en materia de vertido, abandono o eliminación de residuos, que sean susceptibles de producir daños graves a la salud humana constituyen una infracción muy grave según el artículo 38 de Ley 1/1999, de 29 de enero, de residuos de Canarias".

El escrito concluye:

"Que el servicio de Sanidad Ambiental comparte su preocupación por esta situación, por lo que en aras de una protección de la salud, se insta a que se restablezca el servicio de limpieza en la mayor brevedad posible, y, en el ejercicio del deber de colaboración entre las administraciones públicas, se informa que su solicitud ha sido remitida al servicio de seguridad alimentaria de la Dirección General de Salud Pública, dado que también podrían verse afectados los comedores escolares, y es un derecho del alumnado que la alimentación que reciben a través de éstos reúnan las debidas condiciones de higiene y salubridad".

El convenio por el que se regula el contrato objeto de informe es el convenio colectivo de limpieza de edificios y locales de la provincia de Las Palmas, en el que se establece con fecha de pago de los salarios entre los días 1 y 5 de cada mes. Esta condición se ha vulnerado desde la nómina correspondiente al mes de septiembre, no habiendo percibido desde entonces hasta la fecha del presente informe de contestación de alegaciones el pago a los trabajadores como contraprestación a los servicios que han realizado en concordancia con los contratos firmados entre la adjudicataria y cada uno de los trabajadores. Asimismo, el cumplimiento de los Convenios de aplicación, forman parte de las obligaciones contractuales esenciales a los efectos señalados en el artículo 211.1.f de la LCSP.

Por lo anteriormente expuesto, no se puede considerar como expone en las alegaciones formuladas, que la falta de pago de más de tres meses, y la NO acreditación de las horas efectivamente realizadas en cada una de las dotaciones e instalaciones municipales, se trate de meras incidencias o retrasos, pues estas faltas, constituyen un claro INCUMPLIMENTO GRAVE Y REITERADO de las principales obligaciones del contrato ante el riesgo de salubridad e higiene al que se han visto expuesto los usuarios y escolares del municipio por la falta de limpieza y desinfección reiterada.

En ningún caso puede justificarse que existen "circunstancias ajenas" a (...) como señala en su escrito, que hayan impedido el correcto funcionamiento de las obligaciones contractuales. Es exclusiva la obligación de la Adjudicataria de realizar las horas de servicio contratadas para cada una de las instalaciones, así como el principio de perfectibilidad por el que se rige el contrato, debiendo presentar continuamente un estado de limpieza e higiene en perfectas condiciones todas las instalaciones objeto del presente contrato.

(...)

Tal y como establece la Técnico Responsable del presente contrato en su informe asentado en el Libro de Registro Interior de Informes 86/2025, de 8 de enero:

Tal y como reconoce en su propio escrito de alegaciones, ha dejado de abonar durante meses las nóminas a los trabajadores por "asuntos internos" de su Entidad, sin respetar los derechos de los trabajadores y las condiciones establecidas en el convenio colectivo de limpieza de edificios y locales de la provincia de Las Palmas, por el que se rige el contrato suscrito. Tal y como se expuso en el apartado anterior, el cumplimiento de los Convenios de aplicación, forman parte de las obligaciones contractuales esenciales a los efectos señalados en el artículo 211.1.f de la LCSP.

Las medidas internas expuestas que señala haber tomado para evitar futuros retrasos en el pago de las nóminas, no han tenido efecto en el pago de las nóminas a los trabajadores, pues a fecha del presente informe, siguen sin ser abonadas, sumando ya cuatro meses de impagos.

Por tanto, y teniendo lo expuesto en los apartados anteriores, queda más que justificada la propuesta de Resolución de contrato realizada.

(...)

En cuanto a si la propuesta de Resolución de Contrato se pudiera entender desproporcionada, teniendo en cuenta los numerosos y reiterados incumplimientos del contrato por la constante falta de limpieza e higiene en las instalaciones y dotaciones objeto del contrato EL PERJUICIO ocasionado a los usuarios y escolares, el impago de los salarios y la falta de suministro de materiales imprescindibles para el correcto desarrollo del servicio, no se considera que se trate de una medida desproporcionada.

Con fecha 30 de octubre de 2024, se le comunicó y requirió la aportación de la documentación acreditativa, así como se le puso en su conocimiento de las inspecciones que se estaban realizando a fin de comprobar el grado de cumplimiento del objeto principal de contrato, no siendo atendido el mismo.

A día de hoy, las deficiencias no han sido subsanadas, las instalaciones no están limpias y no se garantizan las condiciones mínimas de higiene y salubridad para el desarrollo del normal del uso de las diferentes instalaciones y dotaciones. Esta grave situación, ha quedado acreditada tanto por los informes municipales a resultado de las inspecciones realizadas, así como por salud pública del Gobierno de Canarias.

En la actualidad se constata que no se están prestando las horas de servicio de limpieza y desinfección contratadas (obligación principal del contrato) ni se suministran los productos de limpieza y el papel higiénico necesario (suministros básicos para el funcionamiento de los centros), además, los trabajadores siguen sin percibir sus salarios.

Concluyendo el informe emitido por la Técnico Responsable del Contrato sobre las alegaciones recibidas por la entidad contratista, lo siguiente:

"No se ha cumplido con las cláusulas del contrato y pliegos que rigen el presente procedimiento en cuanto a frecuencias, número de trabajadores, principio de perfectibilidad en la limpieza y desinfección, el pago de los salarios a los trabajadores, y la entrega de la documentación acreditativa solicitada por el Ayuntamiento, siendo las mismas causas de Resolución del Contrato en virtud de los pliegos y el artículo 211.f) e i) de la LCSP.

Todos estos incumplimientos flagrantes, están poniendo en grave riesgo la salubridad e higiene de los usuarios de las instalaciones y dotaciones públicas que prestan servicios a un alto número de administrados, así como de escolares en los distintos centros educativos municipales.

Por tanto, tal y como se recoge en el artículo 211 de la Ley de Contratos Sector Público, está más que justificada la resolución del contrato objeto del presente informe, por falta de ejecución de las obligaciones pactadas y que han sido acreditadas en los diferentes informes que obran en el expediente y que motivó la propuesta de Resolución y que, a fecha del presente informe, siguen sin subsanarse.

Por todo lo anteriormente expuesto, tanto por el propio reconocimiento expreso de incumplimientos de la entidad adjudicataria en el escrito de alegaciones formulado, así como en los diferentes informes emitidos, PROPONGO como técnico responsable del contrato de servicio de limpieza de diversas instalaciones y dotaciones municipales, LA DESESTIMACIÓN de las alegaciones presentadas por la entidad (...), por el INCUMPLIMIENTO GRAVE Y REITERADO de las obligaciones contractuales por las que se motivó la RESOLUCIÓN DEL CONTRATO y que a día de hoy están causando un grave perjuicio al Ayuntamiento de Teguise,

así como a los escolares de los centros educativos municipales, y usuarios del resto de instalaciones incluidas en el objeto del contrato, principalmente por la falta de limpieza e higiene de las mismas, la falta de suministro de productos y material de limpieza, siendo éste el objeto principal del contrato de prestación del "Servicio de limpieza de diversas instalaciones y dotaciones del Ayuntamiento Teguise", así como el impago de los salarios de los trabajadores subrogados, quedando obligada la entidad adjudicataria, a realizar los trabajos contratados según las condiciones y especificaciones recogidas en los documentos contractuales"».

Así pues, y a la vista de lo manifestado anteriormente, se constata la existencia de numerosos incumplimientos contractuales que, más allá de ser negados, sin más, por la entidad contratista -durante el trámite de audiencia-, no han sido refutados a través de la aportación de los oportunos medios de prueba que contradigan la versión sostenida por la Administración contratante. Lo que nos lleva a concluir que estamos en presencia de un incumplimiento -imputable en exclusiva a la contratista- reiterado, injustificado, culpable y, especialmente grave, no sólo de la obligación principal del contrato, sino, además, de las restantes obligaciones, condiciones y/o términos esenciales que rigen la prestación del servicio de limpieza de las instalaciones y dotaciones municipales. Por lo que se verifica la concurrencia de las causas de resolución contractual esgrimidas por el Ayuntamiento de Teguise en el presente supuesto.

5. Una vez apreciada la concurrencia de causa para la resolución del contrato por incumplimiento culpable del contratista, procede determinar los efectos de aquélla [arts. 213 y 313 LCSP en relación con las cláusulas 28, 35 y demás concordantes del PCAP].

De acuerdo con el art. 213.3 LCSP, «cuando el contrato se resuelva por incumplimiento culpable del contratista le será incautada la garantía y deberá, además, indemnizar a la Administración los daños y perjuicios ocasionados en lo que excedan del importe de la garantía incautada».

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 -art. 213.5 LCSP-. Circunstancia ésta que resulta aplicable al presente supuesto en virtud de lo establecido en el art. 213.3 LCSP y cuyo cumplimiento se verifica en la parte dispositiva de la Propuesta de Resolución [art. 110, letra d) LCSP].

El importe de los daños y perjuicios podrá determinarse de forma motivada en expediente contradictorio instruido a tal efecto, quedando entretanto retenida la garantía (art. 113 RGLCAP).

Este Consejo Consultivo ha mantenido de forma constante que en aquellos casos en los que se declara el incumplimiento culpable del contratista procede la incautación de la garantía definitiva prestada, sin perjuicio de que, si el importe de los daños y perjuicios causados superan el montante de esta garantía, se tramite el oportuno procedimiento contradictorio para su determinación (por todos, Dictámenes 281/2024, de 6 de junio, 510/2020, de 3 de diciembre; 363/2018, de 12 de septiembre y 196/2015, de 21 de mayo).

Por lo demás, habrá de estarse a lo señalado por el órgano instructor en el Fundamento de Derecho quinto de la Propuesta de Resolución:

« (…) el artículo 130.6 de la LCSP establece que, "sin perjuicio de la aplicación, en su caso, de lo establecido en el artículo 44 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, el pliego de cláusulas administrativas particulares siempre contemplará la obligación del contratista de responder de los salarios impagados a los trabajadores afectados por subrogación, así como de las cotizaciones a la Seguridad social devengadas, aún en el supuesto de que se resuelva el contrato y aquellos sean subrogados por el nuevo contratista, sin que en ningún caso dicha obligación corresponda a este último. En este caso, la Administración, una vez acreditada la falta de pago de los citados salarios, procederá a la retención de las cantidades debidas al contratista para garantizar el pago de los citados salarios, y a la no devolución de la garantía definitiva en tanto no se acredite el abono de éstos.".

En concordancia con el artículo señalado en el apartado anterior, y visto el informe de la Técnico Responsable del contrato asentado en el Libro de Registro Interior de Informes 108/2025, de 9 de enero, según el cual el importe pendiente de abonar a la entidad contratista por los servicios efectivamente realizados es de 134.739,91 €, IGIC incluido (no realizando el total de horas de servicio de limpieza contratadas), se ha de proceder a la retención de dicha cantidad, además de los servicios efectivamente realizados que sigan realizando hasta adjudicación del nuevo contrato del servicio de limpieza en tanto no acredite el abono de los salarios impagados.

Asimismo, el art. 213.6 de la LCSP establece como otro efecto de resolución que, hasta que se formalice el nuevo contrato, el contratista quedará obligado, en la forma y con el alcance que determine el órgano de contratación, a adoptar las medidas necesarias por razones de seguridad, o indispensables para evitar un grave trastorno al servicio público o la ruina de lo construido o fabricado. A falta de acuerdo, la retribución del contratista se fijará

a instancia de este por el órgano de contratación, una vez concluidos los trabajos y tomando como referencia los precios que sirvieron de base para la celebración del contrato. El contratista podrá impugnar esta decisión ante el órgano de contratación que deberá resolver lo que proceda en el plazo de quince días hábiles.

Cuando el contratista no pueda garantizar las medidas indispensables establecidas en el párrafo anterior, la Administración podrá intervenir garantizando la realización de dichas medidas bien con sus propios medios, bien a través de un contrato con un tercero"».

Medidas todas ellas que resultan congruentes con lo establecido en los apartados quinto y sexto de la parte dispositiva de la Propuesta de Resolución.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución, por la que se plantea la resolución del contrato administrativo adjudicado por el Ayuntamiento de Teguise a la empresa (...) para la prestación del servicio de limpieza de diversas instalaciones y dotaciones municipales, resulta conforme a Derecho, de acuerdo con las consideraciones jurídicas expuestas en el Fundamento IV del presente Dictamen.