

Expediente: 49/2009

Objeto: Resolución del contrato de los servicios de seguridad y vigilancia de centros dependientes del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.

Dictamen: 7/2010, de 15 de marzo

DICTAMEN

En Pamplona, a 15 de marzo de 2010,

el Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario, don Alfredo Irujo Andueza, don José Iruretagoyena Aldaz, don Julio Muerza Esparza, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo, Consejeros,

siendo ponente don Julio Muerza Esparza,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Solicitud y tramitación de la consulta

El Presidente del Gobierno de Navarra, mediante escrito que tuvo entrada en este Consejo de Navarra el 31 de diciembre de 2009, recaba, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.1 en relación con el artículo 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, del Consejo de Navarra (en adelante, LFCN), la emisión del preceptivo dictamen en relación con la resolución del contrato de los servicios de seguridad y vigilancia de centros dependientes del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, al haberse formulado oposición por parte del contratista, “....”

El 3 de febrero de 2010 tuvo entrada en este Consejo de Navarra escrito del Presidente del Gobierno de Navarra, de fecha 2 de febrero, al que se acompaña la documentación complementaria solicitada por este Consejo mediante escrito de 4 de enero de 2010, consistente en el informe jurídico de la Dirección General de Interior sobre las alegaciones presentadas por la

contratista.

El expediente remitido incluye, entre otros, los documentos que se reseñan seguidamente, de los que resulta la práctica de las siguientes actuaciones:

1. Resolución 1673/2005, de 20 de octubre, del Director Gerente del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, por la que se autoriza el gasto y se pone a disposición del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, para la contratación del servicio de seguridad de los centros dependientes del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, durante el año 2006.

2. Solicitud del Director del Servicio de Planificación, Coordinación de la Seguridad y Tráfico, y del Jefe de la Sección de Seguridad, Planificación e Investigación, de fecha 28 de octubre de 2005, dirigida al Director General de Interior, para que autorice iniciar el expediente de contratación de los servicios de vigilancia y seguridad antes mencionados y declare urgente su tramitación.

3. Informe jurídico del Servicio de Ordenación y Desarrollo del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, de fecha 28 de octubre de 2005, sobre la naturaleza del contrato, el órgano competente para la contratación, el procedimiento y forma de adjudicación, el carácter urgente de su tramitación, las garantías y la formalización de aquél.

4. Resolución 1786/2005, de 4 de noviembre, del Director General de Interior, por la que se aprueba el expediente de contratación de los servicios de vigilancia y seguridad de diversos centros dependientes del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea durante el año 2006, y se declara urgente su tramitación. Fue publicada en el Boletín Oficial de Navarra, número 137, de fecha 16 de noviembre de 2005 y en prensa.

5. Resolución 1807/2005, de 10 de noviembre, del Director General de Interior, por la que se designan los componentes de la Mesa de Contratación que han de participar en el concurso público para la adjudicación de los ya citados servicios de vigilancia y seguridad.

6. Consta en el expediente el “Pliego de cláusulas administrativas particulares” de octubre de 2005 (páginas 25 a 44), y el “Pliego de prescripciones técnicas” para el año 2006 (páginas 45 a 77).

7. Reunidos los miembros de la Mesa de Contratación, sucesivamente los días 1, 5 y 12 de diciembre de 2005 (actas números 1 a 4), y realizadas las valoraciones técnicas y económicas correspondientes a las ofertas presentadas, siguiendo los trámites previstos en la Ley Foral 10/1998, de 16 de junio, de Contratos de las Administraciones Públicas de Navarra, propusieron al Director General de Interior la adjudicación del contrato a favor de la mercantil “...”

8. Resolución 2020/2005, de 19 de diciembre, del Director General de Interior, por la que se adjudican los servicios de seguridad y vigilancia de diversos centros dependientes del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea durante el año 2006 a favor de “...”, por un importe de 1.048.998,10 euros, I.V.A. incluido, requiriendo a la empresa adjudicataria para la constitución de la fianza definitiva por un importe del 4% del precio de adjudicación y para la formalización del correspondiente contrato. Resolución que fue publicada en el Boletín Oficial de Navarra, número 12, de fecha 27 de enero de 2006.

9. Contrato, de fecha 26 de diciembre de 2005, suscrito entre el Director General de Interior y la mercantil “...”, cuyo objeto es la prestación del servicio de seguridad y vigilancia en diversos centros dependientes del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea durante el año 2006.

10. Resolución 439/2007, de 22 de febrero, del Director Gerente del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, por la que se autoriza el gasto y se pone a disposición del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior para la prórroga del servicio de seguridad y vigilancia de los centros dependientes del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, durante el año 2007, solicitando de aquel la modificación del contrato “en el sentido de reducir el servicio prestado en el Centro de Salud y Oficina de Conde Oliveto, para el año 2007”.

11. Informe del Servicio de Planificación, Coordinación de la Seguridad y Tráfico, sin fecha, en el que propone al Director General de Interior la prórroga del contrato con la modificación solicitada por el Director Gerente del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, que se concreta en reducir la cuantía de este apartado que pasa de 31.214,42 a 17.678,78 euros.

12. Informe jurídico del Servicio de Ordenación y Desarrollo, de fecha 19 de marzo de 2007, donde se propone igualmente la prórroga del contrato.

13. Resolución 599/2007, de 26 de marzo, del Director General de Interior, por la que se aprueba la prórroga del contrato en los términos ya citados para el año 2007 y se requiere al contratista para la formalización del correspondiente anexo.

14. Anexo al contrato para la prestación del servicio de vigilancia y seguridad en los centros dependientes del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, de fecha 31 de diciembre de 2006, suscrito por el Director General de Interior y la mercantil "...", cuyo objeto es la prórroga del contrato hasta el 31 de diciembre de 2007 y su modificación en relación con los servicios prestados en el Centro de Salud y Oficinas de Conde Oliveto.

15. Resolución 1186/2007, de 5 de julio, del Director Gerente del Servicio Navarro de Salud por la que se autorizó un nuevo gasto para ampliar los servicios de vigilancia y seguridad, con base en la cual el Director General de Interior dictó la Resolución 1405/2007, de 7 de agosto, aprobando la correspondiente modificación del contrato, que fue suscrito por las partes mediante la firma del anexo al contrato, fechado también el 7 de agosto.

16. Resolución 1730/2007, de 26 de octubre, del Director Gerente del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, por la que se autorizó un nuevo gasto para la modificación del servicio de seguridad y vigilancia, ya referenciado, "en el sentido de ampliar el servicio de un vigilante, desde el 16 de julio hasta el 31 de diciembre de 2007, en horario de lunes a viernes de 15:00 a 8:00 horas y sábados, domingos y festivos las 24 horas del día" y se solicitó a la Dirección General de Interior la correspondiente modificación del

contrato. Ésta fue suscrita por las partes el 5 de noviembre de 2007, mediante la firma del correspondiente anexo al contrato. No consta en el expediente la resolución del Director General de Interior.

17. Resolución 262/2008, de 19 de febrero, del Director Gerente del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, por la que se autoriza el gasto y se pone a disposición del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior para la prórroga del servicio de seguridad y vigilancia de los centros dependientes del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, para el año 2008. Así mismo, se solicita a la Dirección General de Interior “la modificación del contrato en el sentido de continuar con la ampliación del servicio prestado en el Hospital de Navarra durante el mes de enero de 2008 y el servicio prestado en el Ambulatorio General Solchaga durante los meses de enero y febrero de 2008”.

18. Informe de la Directora del Servicio de Gestión Técnica y Administrativa del Departamento de Economía y Hacienda, de fecha 15 de febrero de 2008, y dirigido al Director General de Interior, en el que, además de indicar que la ejecución del contrato durante 2007 se ha realizado conforme a las prescripciones técnicas que rige la contratación, solicita su prórroga para el año 2008 con cargo a las partidas que se indican en el anexo 1 de este informe, del presupuesto de gastos del ejercicio 2008.

19. Informe jurídico del Servicio de Régimen Jurídico y de Personal del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, de fecha 17 de marzo de 2008, en el que se propone que “mediante Resolución del Director General de Interior se proceda a la prórroga del contrato de prestación de los servicios de seguridad y vigilancia de diversos Centros dependientes del SNS-Osasunbidea durante el año 2008”.

20. Resolución 495/2008, de 18 de marzo, del Director General de Interior, por la que se aprueba la prórroga del contrato de servicios de seguridad y vigilancia ya conocidos, durante el año 2008, requiriendo al contratista para la formalización del correspondiente anexo.

21. Anexo al contrato de servicio de seguridad y vigilancia de diversos centros del Servicio Navarro de Salud- Osasunbidea, de fecha 31 de marzo de 2008, suscrito por el Director General de Interior y la mercantil "...", cuyo objeto es la prórroga del contrato hasta el 31 de diciembre de 2008.

22. Durante el año 2008 se produjeron, mediante las correspondientes resoluciones y la firma por las partes de los anexos del contrato, distintas modificaciones de éste para incluir los servicios de vigilancia y seguridad de diferentes centros (Servicio de Urgencias Extrahospitalarias de Atención Primaria de Pamplona, Centro de Salud Mental de Estella).

23. Resolución 3674/2008, de 31 de diciembre, del Director Gerente del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, por la que se autoriza el gasto para el año 2009 y se encomienda a la Dirección General de Interior para la prórroga del servicio de seguridad y vigilancia de los centros dependientes del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, durante el año 2009.

24. Informe del Director del Servicio del Sistema de Seguridad Pública de Navarra, con la conformidad del Interventor Delegado, de fecha 30 de enero de 2009, dirigido al Director General de Interior, en el que solicita la prórroga del contrato, con indicación de su importe y su distribución (anexo I), así como el cargo en las partidas del presupuesto de gastos del ejercicio 2009.

25. Informe jurídico, de fecha 23 de febrero de 2009, en el que se propone que "mediante Resolución del Director General de Interior se proceda a la prórroga del contrato de prestación de los servicios de seguridad y vigilancia de diversos Centros dependientes del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea".

26. Resolución 1635/2009, de 11 de marzo, del Director General de Interior, por la que se aprueba la prórroga del contrato de prestación de los servicios de seguridad y vigilancia ya referidos, durante el año 2009 y se requiere al contratista para la formalización del correspondiente anexo.

27. Carta del "...", en el que no aparece ni la firma ni la fecha, por la que comunica a los trabajadores y clientes la situación económica que atraviesa la empresa, las medidas a adoptar -una de las cuáles es "entrar en la ley concursal"-, precisando que: "pretendemos obtener una gestión precisa de la tesorería, elemento clave en esta situación y de esta manera poder estabilizar en primer lugar el pago de salarios a los trabajadores, piezas indispensables en todo momento del engranaje del ...".

28. Carta del Director del Servicio del Sistema de Seguridad Pública de Navarra, de fecha 28 de abril de 2009, dirigida a la contratista en la que, tras comunicarle que ha recibido información sobre la eventual solicitud de concurso de la citada empresa, también de una carta en la que comunica a los trabajadores la situación y, como consecuencia de todo ello, "el incumplimiento a partir del próximo 1 de mayo de 2009, de las restantes obligaciones contractuales esenciales de los contratos de servicios de vigilancia y seguridad", le insta a que confirme en un plazo de 24 horas si va a continuar prestando el servicio el día 1 de mayo de 2009, entendiéndose que si no se recibe notificación alguna "abandona unilateralmente la prestación de los servicios" ya conocidos y, en consecuencia, la Administración actuará de manera inmediata para gestionar las necesidades que afectan a la seguridad pública.

29. Carta de la representación legal de la contratista, de fecha 29 de abril de 2009, en la que pone en conocimiento de la Dirección General de Interior que "nuestra intención es seguir prestando todos y cada uno de los servicios que se vienen realizando, tanto el uno de mayo como posteriormente y hasta el completo cumplimiento de los contratos vigentes".

30. Carta de la Dirección General de Interior a la contratista, de fecha 29 de abril de 2009, en la que le convoca a una reunión el día 30 de abril "a fin de analizar tanto la ejecución de ese contrato en el próximo mes, así como de la totalidad restante de sus obligaciones con esta Administración". Además, teniendo en cuenta el nivel de riesgo en relación con el plazo de ejecución restante, le solicita un importe de 300.000 euros como garantía para afrontar la normal ejecución de los contratos ante la situación concursal

que la contratista ha planteado en el Juzgado de lo Mercantil número 1 de Madrid y así obviar la aplicación de la causa de rescisión del contrato del artículo 124.1 b) de la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos. Caso de no constituir la garantía -termina la carta- se iniciará el procedimiento de resolución culpable de los contratos de seguridad y vigilancia de los que la mercantil resultó adjudicataria.

31. Carta de la contratista a la Dirección General de Interior, de fecha 30 de abril de 2009 en la que manifiesta: 1º) Que acudirá a la reunión. 2º) Que le resulta imposible cumplir con el requerimiento de presentar un aval por la cuantía de 300.000 euros, por falta de tiempo. 3º) Que no resulta de aplicación el artículo 124.1 b) de la Ley Foral 6/2006, dado que el proceso concursal voluntario “ni siquiera ha sido admitido a trámite”. 4º) Que hasta la fecha se han cumplido todas las condiciones del contrato siendo su deseo seguir prestando los servicios, “tanto el uno de mayo como posteriormente y hasta el completo cumplimiento de los contratos vigentes”.

32. Escrito de la Dirección General de Interior a los diversos Centros, con fecha de correo electrónico de 10 de junio de 2009, dándoles cuenta de la situación que atraviesa la empresa adjudicataria de los servicios de seguridad y vigilancia, solicitando su cooperación para comprobar el normal cumplimiento de tales servicios.

33. Notificación de la Agencia Tributaria, de fecha 15 de junio de 2009, en la que consta que la contratista fue declarada en concurso de acreedores por auto de fecha 12 de mayo de 2009.

34. Informe del Jefe de Sección de Mantenimiento de Centros y Dependencias del Departamento de Educación, de fecha 10 de junio de 2009, sobre una queja de actitud del personal del servicio de vigilancia de la empresa “...” presentada en el registro general.

35. Informe del Jefe de Sección de Mantenimiento de Centros y Dependencias del Departamento de Educación, de fecha 10 de junio de 2009, en el que pone de manifiesto las deficiencias que desde principios del

año 2009 se vienen detectando en el servicio de vigilancia contratado con la empresa "...".

36. Correos electrónicos dirigidos por diversos Servicios y Departamentos a la Dirección General de Interior, fechados en el mes de junio y los primeros días de julio de 2009, en los que se ponen de manifiesto las deficiencias del servicio de vigilancia y seguridad, consistente, entre otras, en la ausencia de vigilancia durante toda o parte de la jornada; la apertura de puertas que deben estar cerradas, especialmente en determinados servicios como es el Centro de Radioterapia del Hospital de Navarra; tener el vehículo que realiza las rondas de vigilancia en el Hospital de Navarra con la rueda pinchada durante casi un mes; desconocimiento por parte del personal de seguridad que realiza sustituciones de las instalaciones del Centro en el que realizan su trabajo.

37. Informe de la Brigada de Seguridad Privada y Sistemas de la Policía Foral, de fecha 18 de junio de 2009, dirigido al Director del Servicio del Sistema de Seguridad Pública de Navarra en el que manifiesta que, habiendo sido requeridos para constatar la ausencia del vigilante de seguridad del Centro de Salud Mental de Estella, "en el momento de la inspección realizada tanto el día 17 como el 18 del presente mes, no se encontraba personal de vigilancia prestando servicio. Así mismo, el personal del centro manifestó que durante la mañana del día 16 tampoco acudió vigilante de seguridad".

38. Escrito del Director del Servicio del Sistema de Seguridad Pública de Navarra, de fecha 24 de junio de 2009, dirigido a la contratista, en el que manifiesta que los días 17 y 18 de junio de 2009 no prestó los servicios de vigilancia en el Centro de Salud Mental de Estella, incumpliendo lo dispuesto en el punto 2 del Pliego de Cláusulas Técnicas que rigen la contratación, por lo que le concede un plazo de 15 días hábiles a contar del siguiente a la notificación a fin de que comparezca en el expediente y formule cuantas alegaciones estime oportunas y presente los documentos y justificantes que estime convenientes en defensa de sus intereses.

39. Con fecha 28 de julio de 2009 el Director del Servicio del Sistema de Seguridad Pública de Navarra, una vez transcurrido el plazo sin que la

contratista presentase alegaciones, formuló “Acta de incidencias por incumplimiento de la estipulación segunda del Pliego de Prescripciones Técnicas que rige la prestación de los servicios de seguridad y vigilancia de diversos centros dependientes del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea”, que fue notificada a la interesada.

40. Informe de la Brigada de Seguridad Privada y Sistemas de la Policía Foral, de fecha 19 de junio de 2009, dirigido al Director del Servicio del Sistema de Seguridad Pública de Navarra en el que manifiesta que la empresa “...” el día 19 de junio de 2009 no prestó el servicio de vigilancia en el Centro de Salud Mental de Estella.

41. Escrito del Director del Servicio del Sistema de Seguridad Pública de Navarra, de fecha 24 de junio de 2009, dirigido a la contratista, en el que manifiesta que el día 19 de junio de 2009 no prestó los servicios de vigilancia en el Centro de Salud Mental de Estella, incumpliendo lo dispuesto en el punto 2 del Pliego de Cláusulas Técnicas que rigen la contratación, por lo que le concede un plazo de 15 días hábiles a contar del siguiente a la notificación a fin de que comparezca en el expediente y formule cuantas alegaciones estime oportunas y presente los documentos y justificantes que estime convenientes en defensa de sus intereses.

42. Con fecha 28 de julio de 2009 el Director del Servicio del Sistema de Seguridad Pública de Navarra, una vez transcurrido el plazo sin que la contratista presentase alegaciones, formuló “Acta de incidencias por incumplimiento de la estipulación segunda del Pliego de Prescripciones Técnicas que rige la prestación de los servicios de seguridad y vigilancia de diversos centros dependientes del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea”, que fue notificada a la interesada.

43. Informe de la Brigada de Seguridad Privada y Sistemas de la Policía Foral, de fecha 30 de junio de 2009, dirigido al Director del Servicio del Sistema de Seguridad Pública de Navarra, en el que manifiesta que la empresa “...” el día 29 de junio de 2009 no prestó el servicio de vigilancia en el Hospital Psicogeriátrico San Francisco Javier, en el turno de tarde, confirmando la ausencia el personal del Centro.

44. Escrito del Director del Servicio del Sistema de Seguridad Pública de Navarra, de fecha 27 de julio de 2009, dirigido a la contratista, en el que manifiesta que el día 29 de junio de 2009 no prestó los servicios de vigilancia en el Hospital Psicogeriátrico San Francisco Javier, en el turno de tarde, incumpliendo lo dispuesto en el punto 2 del Pliego de Cláusulas Técnicas que rigen la contratación, por lo que le concede un plazo de 15 días hábiles a contar del siguiente a la notificación a fin de que comparezca en el expediente y formule cuantas alegaciones estime oportunas y presente los documentos y justificantes que estime convenientes en defensa de sus intereses.

45. Escrito de alegaciones de la contratista, de fecha 21 de agosto de 2009, en el que, además de hacer referencia a los problemas de tesorería que padece, señala lo siguiente: “Detectada la incidencia por nuestro personal, se intenta localizar un vigilante para la sustitución, siendo imposible, quedando restablecido el servicio a las 22:00 h”. En consecuencia, solicita el archivo del expediente,”toda vez que en fecha 7 de julio de 2009, ..., en este Centro, finalizó junto a la totalidad de los centros de Osasunbidea, por la cancelación de contrato por parte del Gobierno de Navarra”.

46. Con fecha 2 de septiembre de 2009 el Director del Servicio del Sistema de Seguridad Pública de Navarra, a la vista de las alegaciones presentadas por la contratista, formuló “Acta de incidencias por incumplimiento de la estipulación segunda del Pliego de Prescripciones Técnicas que rige la prestación de los servicios de seguridad y vigilancia de diversos centros dependientes del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea”, que fue notificada a la interesada.

47. Informe de la Brigada de Seguridad Privada y Sistemas de la Policía Foral, de fecha 30 de junio de 2009, dirigido al Director del Servicio del Sistema de Seguridad Pública de Navarra en el que manifiesta que la empresa “...” el día 29 de junio de 2009 no prestó el servicio de vigilancia en el Centro de Salud Mental de Estella, viéndose obligado a utilizar recursos policiales de la Comisaría de Estella.

48. Escrito del Director del Servicio del Sistema de Seguridad Pública de Navarra, de fecha 3 de agosto de 2009, dirigido a la contratista, en el que manifiesta que el día 29 de junio de 2009 no prestó los servicios de vigilancia en el Centro de Salud Mental de Estella incumpliendo lo dispuesto en el punto 2 del Pliego de Cláusulas Técnicas que rigen la contratación, por lo que le concede un plazo de 15 días hábiles a contar del siguiente a la notificación a fin de que comparezca en el expediente y formule cuantas alegaciones estime oportunas y presente los documentos y justificantes que estime convenientes en defensa de sus intereses.

49. Escrito de alegaciones de la contratista, de fecha 21 de agosto de 2009, en el que, además de hacer referencia a los problemas de tesorería que padece, señala lo siguiente: “Detectada la incidencia por nuestro personal, se intenta localizar un vigilante para la sustitución, siendo imposible, y comunicando dicha situación a la Dirección General de Interior del Gobierno de Navarra”. En consecuencia, solicita el archivo del expediente, “toda vez que en fecha 7 de julio de 2009, ..., en este Centro, finalizó junto a la totalidad de los centros de Osasunbidea, por la cancelación de contrato por parte del Gobierno de Navarra”.

50. Con fecha 2 de septiembre de 2009 el Director del Servicio del Sistema de Seguridad Pública de Navarra, a la vista de las alegaciones presentadas por la contratista, formuló “Acta de incidencias por incumplimiento de la estipulación segunda del Pliego de prescripciones técnicas que rige la prestación de los servicios de seguridad y vigilancia de diversos centros dependientes del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea”, que fue notificada a la interesada.

51. Informe de la Brigada de Seguridad Privada y Sistemas de la Policía Foral, de fecha 30 de junio de 2009, dirigido al Director del Servicio del Sistema de Seguridad Pública de Navarra, en el que manifiesta que ha constatado la siguiente irregularidad en el cumplimiento de los servicios prestados por la empresa “...” en el Centro de Salud del Casco Viejo de Pamplona: “El día 25 de junio, desde las 10.30 horas no se realiza el servicio de Vigilante de Seguridad. La empresa no sustituye al Vigilante que acude a

consulta médica, a pesar de tener conocimiento de esta circunstancia. Los días 26 y 27 de junio, no se realiza servicio de vigilancia. El Vigilante con T.I.P. nº ... realiza servicio el 29 de junio, sin haber realizado previamente el periodo de aprendizaje. El incumplimiento de prestación de este servicio ha obligado a la utilización de recursos policiales”.

52. Escrito del Director del Servicio del Sistema de Seguridad Pública de Navarra, de fecha 27 de julio de 2009, dirigido a la contratista, en el que manifiesta que los días 25 de junio, a partir de las 10:30 horas, 26 y 27 de junio no ha realizado los servicios de vigilancia por lo que ha incumplido lo dispuesto en el punto 2 del Pliego de Cláusulas Técnicas que rigen la contratación, por lo que le concede un plazo de 15 días hábiles a contar del siguiente a la notificación a fin de que comparezca en el expediente y formule cuantas alegaciones estime oportunas y presente los documentos y justificantes que estime convenientes en defensa de sus intereses.

53. Escrito del Director del Servicio del Sistema de Seguridad Pública de Navarra, de fecha 27 de julio de 2009, dirigido a la contratista, en el que manifiesta que, en el Centro de Salud del Casco Viejo de Pamplona, el día 29 de junio de 2009 se produjo la incorporación de un nuevo vigilante en el servicio sin haber cumplido con el obligatorio periodo de aprendizaje, por lo que ha incumplido lo dispuesto en el punto 5.2 del Pliego de Cláusulas Técnicas que rigen la contratación, por lo que le concede un plazo de 15 días hábiles a contar del siguiente a la notificación a fin de que comparezca en el expediente y formule cuantas alegaciones estime oportunas y presente los documentos y justificantes que estime convenientes en defensa de sus intereses.

54. Escrito de alegaciones de la contratista, de fecha 28 de agosto de 2009, en el que, además de hacer referencia a los problemas de tesorería que padece, señala lo siguiente: “El vigilante asignado al servicio dice encontrarse enfermo, dejando su puesto recibe la baja médica que no comunica con suficiente antelación y una vez conocida, y por lo expuesto en el punto anterior (los problemas de tesorería) no se puede restituir el servicio en las condiciones de calidad que hasta la fecha se venía prestando”, por lo

que solicita el archivo del expediente,”toda vez que en fecha 7 de julio de 2009, ..., en este Centro, finalizó junto a la totalidad de los centros de Osasunbidea, por la cancelación de contrato por parte del Gobierno de Navarra”.

55. Con fecha 2 de septiembre de 2009 el Director del Servicio del Sistema de Seguridad Pública de Navarra, a la vista de las alegaciones presentadas por la contratista, que no se referían al incumplimiento concreto imputado –incorporación de un nuevo vigilante en el servicio sin haber cumplido el obligatorio periodo de aprendizaje-, sino al desconocimiento de la ausencia de vigilante de seguridad (hecho 48), formuló “Acta de incidencias por incumplimiento de la estipulación 5.2 del Pliego de Prescripciones Técnicas que rige la prestación de los servicios de seguridad y vigilancia de diversos centros dependientes del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea”, que fue notificada a la interesada.

56. Con fecha 2 de septiembre de 2009 el Director del Servicio del Sistema de Seguridad Pública de Navarra, a la vista de las alegaciones presentadas por la contratista, en relación con la falta de prestación del servicio contratado, considerándolas insuficientes para desvirtuar el incumplimiento señalado, formuló “Acta de incidencias por incumplimiento de la estipulación segunda del Pliego de prescripciones técnicas que rige la prestación de los servicios de seguridad y vigilancia de diversos centros dependientes del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea”, que fue notificada a la interesada.

57. Informe de la Brigada de Seguridad Privada y Sistemas de la Policía Foral, de fecha 2 de julio de 2009, dirigido al Director del Servicio del Sistema de Seguridad Pública de Navarra en el que manifiesta que la empresa “...” los días 1 y 2 de julio de 2009 no prestó el servicio de vigilancia en el Centro de Salud del Casco Viejo de Pamplona, al no presentarse el vigilante de seguridad, viéndose obligado a utilizar recursos policiales.

58. Escrito del Director del Servicio del Sistema de Seguridad Pública de Navarra, de fecha 14 de septiembre de 2009, dirigido a la contratista, en el que manifiesta que ha incumplido lo dispuesto en el punto 2 del Pliego de

Cláusulas Técnicas que rigen la contratación, por lo que le concede un plazo de 15 días hábiles a contar del siguiente a la notificación a fin de que comparezca en el expediente y formule cuantas alegaciones estime oportunas y presente los documentos y justificantes que estime convenientes en defensa de sus intereses.

59. Escrito de alegaciones, de fecha 30 de septiembre de 2009, presentado por la contratista en el que manifiesta que: “Los problemas de tesorería que ha sufrido la empresa por retrasos e impagos de Clientes, especialmente Gobierno de Navarra, provocaron que en esas fechas se retrasaran los pagos de haberes a los trabajadores, no encontrando colaboración entre los vigilantes de plantilla para cubrir y atender las incidencias que pudieran surgir”. Y, añade: “Detectada la incidencia por nuestro personal, se intenta localizar un vigilante para la sustitución, siendo imposible”. A la vista de lo expuesto solicita el archivo del expediente, “toda vez que en fecha 7 de julio de 2009, ..., en este Centro, finalizó junto a la totalidad de los centros de Osasunbidea, por la cancelación de contrato por parte del Gobierno de Navarra”.

60. Con fecha 27 de octubre de 2009 el Director del Servicio del Sistema de Seguridad Pública de Navarra, a la vista de las alegaciones presentadas por la contratista, considerándolas insuficientes para desvirtuar el incumplimiento señalado, formuló “Acta de incidencias por incumplimiento el día 1 de julio de 2009 de la estipulación segunda del Pliego de Prescripciones Técnicas que rige la prestación de los servicios de seguridad y vigilancia de diversos centros dependientes del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea”, que fue notificada a la interesada.

61. Informe de la Brigada de Seguridad Privada y Sistemas de la Policía Foral, de fecha 2 de julio de 2009, dirigido al Director del Servicio del Sistema de Seguridad Pública de Navarra, en el que manifiesta que el día 2 de julio de 2009, ha constatado la siguiente irregularidad en el cumplimiento de los servicios prestados por la empresa ...: “En el día de hoy, no se conoce quien es el responsable operativo de esta empresa, para solucionar los problemas de incumplimiento de los diferentes servicios contratados. Se han realizado

varias llamadas telefónicas a diferentes horarios, a las oficinas de esta empresa en Pamplona, no teniendo ninguna respuesta. Así mismo, no se ha entregado el cuadrante mensual del servicio correspondiente al mes de julio, en el que figuran los diferentes turnos de trabajo de los Vigilantes de Seguridad, (nombre y horario), de ningún servicio de los que tiene adjudicados esta empresa. Se realizan inspecciones a varios servicios, indicando que los Vigilantes que los realizan, tampoco saben su calendario de trabajo”.

62. Escrito del Director del Servicio del Sistema de Seguridad Pública de Navarra, de fecha 22 de julio de 2009, dirigido a la contratista, en el que manifiesta que ha incumplido lo dispuesto en los apartados 3 y 5.4 del Pliego de Cláusulas Técnicas que rigen la contratación, por lo que le concede un plazo de 15 días hábiles a contar del siguiente a la notificación a fin de que comparezca en el expediente y formule cuantas alegaciones estime oportunas y presente los documentos y justificantes que estime convenientes en defensa de sus intereses.

63. Escrito de alegaciones de la contratista, de fecha 30 de septiembre de 2009, en el que manifiesta: “En esa fecha seguía trabajando con normalidad el Inspector ..., como hacía desde diciembre de 2008, al igual que el Delegado ..., y siendo el Jefe de Seguridad, ..., no habiendo modificado ni cambiado los números de teléfono, como se reiteró mediante correo electrónico el 17 de julio de 2009 a la Dirección General de Interior”. Y, añade: “Respecto a que no se hubiesen entregado los cuadrantes de servicio para el mes, manifestando esto los vigilantes que se encontraban prestando el servicio, puede resultar incongruente el manifestar no tener el cuadrante de turnos y horarios de trabajo y sin embargo estar realizándolos “. Por todo ello solicita el archivo del expediente.

64. Informe de la Brigada de Seguridad Privada y Sistemas de la Policía Foral, de fecha 2 de julio de 2009, dirigido al Director del Servicio del Sistema de Seguridad Pública de Navarra en el que manifiesta que el día 2 de julio de 2009, realizando la inspección al servicio de vigilancia en el Centro de Salud Mental de Estella se observa que la persona que realiza “viste una especie

de uniforme, similar al empleado por la empresa de Seguridad ..., en cuanto a color de camisa y pantalón, pero sin ningún distintivo de esta, ni de ninguna otra empresa de seguridad (...) No dispone de ningún justificante de habilitación administrativa otorgada por el Ministerio del Interior, para realizar funciones de seguridad privada. Manifiesta que tiene aprobado el examen en la convocatoria nº 73, para vigilante de seguridad”.

65. Escrito del Director del Servicio del Sistema de Seguridad Pública de Navarra, de fecha 14 de septiembre de 2009, dirigido a la contratista, en el que manifiesta que ha incumplido lo dispuesto en el artículo 10.1 de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada, y, en consecuencia, los puntos 1 y 5.2, párrafo primero, del Pliego de Cláusulas Técnicas que rigen la contratación, por lo que le concede un plazo de 15 días hábiles a contar del siguiente a la notificación a fin de que comparezca en el expediente y formule cuantas alegaciones estime oportunas y presente los documentos y justificantes que estime convenientes en defensa de sus intereses.

66. Escrito de alegaciones, de fecha 30 de septiembre de 2009, presentado por la contratista en el que manifiesta: “Por la fecha que se marca, el vigilante debía portar uniformidad de verano, siendo la camisa blanca de manga corta a la que nuestro proveedor de uniformidad serigrafía los emblemas, no pudiendo ser quitados, y no tenemos constancia de que miembros de la Policía Foral se dirigiesen en ese momento a nosotros a fin de identificar a dicha persona. Y, añade: “El vigilante a que hacen referencia (...) figura en las listas de aprobados de la convocatoria 73/2009 estando a la espera de la fabricación de su credencial. Adjuntamos copia de la resolución de aprobados”. A la vista de lo expuestos solicita el archivo del expediente.

67. Informe de la Brigada de Seguridad Privada y Sistemas de la Policía Foral, de fecha 3 de julio de 2009, dirigido al Director del Servicio del Sistema de Seguridad Pública de Navarra, en el que manifiesta que la empresa “...” el día 3 de julio de 2009 no prestó el servicio de vigilancia en el Centro de Salud Mental de Estella.

68. Escrito del Director del Servicio del Sistema de Seguridad Pública de Navarra, de fecha 14 de septiembre de 2009, dirigido a la contratista, en

el que manifiesta que ha incumplido el punto 2 del Pliego de Cláusulas Técnicas, por lo que le concede un plazo de 15 días hábiles a contar del siguiente a la notificación a fin de que comparezca en el expediente y formule cuantas alegaciones estime oportunas y presente los documentos y justificantes que estime convenientes en defensa de sus intereses.

69. Escrito de alegaciones, de fecha 30 de septiembre de 2009, presentado por la contratista en el que manifiesta que: “Los problemas de tesorería que ha sufrido la empresa por retrasos e impagos de Clientes, especialmente Gobierno de Navarra, provocaron que en esas fechas se retrasaran los pagos de haberes a los trabajadores, no encontrando colaboración entre los vigilantes de plantilla para cubrir y atender las incidencias que pudieran surgir”. Y, añade: “Detectada la incidencia por nuestro personal, se intenta localizar un vigilante para la sustitución, siendo imposible”. A la vista de lo expuesto solicita el archivo del expediente, “toda vez que en fecha 7 de julio de 2009, ..., en este Centro, finalizó junto a la totalidad de los centros de Osasunbidea, por la cancelación de contrato por parte del Gobierno de Navarra”.

70. Con fecha 26 de octubre de 2009 el Director del Servicio del Sistema de Seguridad Pública de Navarra, considerando que las alegaciones presentadas no desvirtuaban la realidad del hecho denunciado ni su imputabilidad a la adjudicataria, formuló “Acta de incidencias por incumplimiento de la estipulación segunda del Pliego de prescripciones técnicas que rige la prestación de los servicios de seguridad y vigilancia de diversos centros dependientes del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea”, que fue notificada a la interesada.

71. Informe de la Brigada de Seguridad Privada y Sistemas de la Policía Foral, de fecha 15 de julio de 2009, en el que pone de manifiesto que “los días 3 y 6 de julio no se presenta el Vigilante de Seguridad a realizar el servicio contratado” en el Centro de Salud del Casco Viejo de Pamplona.

72. Escrito de la Dirección General de Interior dirigido a la contratista, de fecha 14 de septiembre de 2009, en el que le pone de manifiesto las incidencias reseñadas en el apartado anterior, que suponen el

incumplimiento del punto 2 del Pliego de Cláusulas Técnicas, a fin de que, en el plazo de 15 días hábiles comparezca en el expediente y formule las alegaciones que estime oportunas y presente los documentos y justificantes que estime conveniente.

73. Escrito de alegaciones, de fecha 30 de septiembre de 2009, presentado por la contratista en el que manifiesta que: “Los problemas de tesorería que ha sufrido la empresa por retrasos e impagos de Clientes, especialmente Gobierno de Navarra, provocaron que en esas fechas se retrasaran los pagos de haberes a los trabajadores, no encontrando colaboración entre los vigilantes de plantilla para cubrir y atender las incidencias que pudieran surgir”. Y, añade: “Detectada la incidencia por nuestro personal, se intenta localizar un vigilante para la sustitución, siendo imposible”. A la vista de lo expuesto solicita el archivo del expediente, “toda vez que en fecha 7 de julio de 2009, ..., en este Centro, finalizó junto a la totalidad de los centros de Osasunbidea, por la cancelación de contrato por parte del Gobierno de Navarra”.

74. Con fecha 27 de octubre de 2009 el Director del Servicio del Sistema de Seguridad Pública de Navarra, a la vista de las alegaciones presentadas por la contratista, considerándolas insuficientes para desvirtuar el incumplimiento señalado, formuló “Acta de incidencias por incumplimiento el día 6 de julio de 2009 de la estipulación segunda del Pliego de Prescripciones Técnicas que rige la prestación de los servicios de seguridad y vigilancia de diversos centros dependientes del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea”, que fue notificada a la interesada.

75. Resolución 3768/2009, de 6 de julio, del Director General de Interior, precedida de un Informe del Servicio del Sistema de Seguridad Pública de Navarra, de fecha 1 de julio de 2009, por la que se suspende el contrato para la prestación de los servicios de seguridad y vigilancia de diversos centros dependientes del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea adjudicado a “...” y se ordena el inicio del procedimiento de la resolución del contrato con base en el incumplimiento de las obligaciones contractuales esenciales, notificándosele mediante burofax, a la interesada.

76. Copias de correos electrónicos de los días 6 a 8 de julio de 2009, a través de los cuales, se intentó comunicar por la Dirección General de Interior a la contratista que la fecha de inicio de la suspensión es las 00 horas del día 7 de julio de 2009.

77. Acta del Servicio del Sistema de Seguridad Pública de Navarra, de 7 de julio de 2009 –a las 00 horas- en la que, después de recordar la suspensión de la prestación de los servicios de seguridad y vigilancia por parte de la contratista y el inicio de la tramitación de la resolución del contrato, relata las incidencias surgidas durante su ejecución, manifiesta que dicho servicio está tramitando un expediente de emergencia, conforme a lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos, y añade: “Mediante Resolución 3769/2009, de 6 de julio, del Director General de Interior, se adjudica en expediente de emergencia por razones de seguridad pública, el contrato para la prestación de los servicios de seguridad y vigilancia de diversos centros dependientes del Servicio navarro de Salud-Osasunbidea a favor de...”.

78. Escrito de alegaciones de la contratista, de fecha 14 de julio de 2009, una vez recibida la comunicación sobre la suspensión del contrato. En él sustancialmente manifiesta lo siguiente: 1º) Que tuvo la necesidad legal de instar un procedimiento concursal voluntario, admitido el día 12 de mayo del año en curso. 2º) Que por causas ajenas a su voluntad admite la existencia de mínimas irregularidades en los servicios contratados. 3º) Que dado el daño que se podría ocasionar a la empresa y sus trabajadores con la suspensión del contrato manifiesta que el personal de vigilancia “fue obligado, el día 6 de julio, a las 24 horas, a desalojar, sin previo aviso, por medio de la Policía Foral, los Centros de Salud donde prestaba servicio, más concretamente en las dependencias del Hospital de Navarra y Hospital Virgen del Camino. Hecho éste que nos obligó a interponer denuncia ante los Juzgados de Pamplona. 4º) Que la Dirección General de Interior y los servicios correspondientes, siempre han tenido conocimiento de los teléfonos de la empresa en Madrid y Pamplona para poner en su conocimiento cualquier incidencia. 5º) Todas las incidencias en el servicio de vigilancias han sido debidas a la falta de abono con prontitud de las mensualidades a los

trabajadores, “en parte debido a no haber sido ingresado lo debido por los contratos existentes con el Gobierno de Navarra”. 6º) Que resultan de aplicación los artículos 55, 56, 61 y 62 de la Ley Concursal. Acompaña al escrito copia del auto de declaración del concurso.

79. Informe jurídico del Servicio del Sistema de Seguridad Pública de Navarra, de fecha 6 de septiembre de 2009, en el que señala cuál es el procedimiento a seguir para la resolución del contrato así como las causas de resolución que concurren en el caso, tanto las previstas en la Ley Foral 10/1998 [artículos 140 h) y j)], como las establecidas en el Pliego de Cláusulas Administrativas particulares (apartados decimoctavo y vigésimo tercero).

80. Con fecha 22 de septiembre de 2009 se remitió a la contratista por burofax propuesta de Resolución del Director General de Interior por la que se resuelve el contrato de los servicios de seguridad y vigilancia, concediéndole un plazo de diez días para que comparezca en el expediente y formule las alegaciones que estime oportunas. En ella se requiere además a la contratista al pago de la indemnización de los daños y perjuicios ocasionados a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

81. Escrito de alegaciones de la contratista, de fecha 6 de octubre de 2009, en relación con la propuesta de resolución por la que se resuelve el contrato, en el que sustancialmente afirma lo siguiente: 1º) La propuesta de resolución adolece graves defectos de forma pues no contiene ni la fecha, ni el número y no está firmada. 2º) La empresa reconoce meras incidencias por causas ajenas a su voluntad que, en ningún caso, han afectado a la seguridad pública y, que en parte fueron debidas a no poder abonar en tiempo las mensualidades a sus trabajadores y ello, debido a la falta de abono por parte del Gobierno de Navarra de las retribuciones por los servicios prestados. 3º) Que las incidencias han sido completamente subsanadas por la empresa. 4º) Que en ningún caso han ocasionado daños y perjuicios a la Administración y menos aún en materia de salud pública, por lo que no procede incautar la garantía ni solicitar indemnización alguna. 5º) Que aparte no proceder ninguna indemnización tampoco está de acuerdo

con la forma de calcularla dado que la empresa que actualmente realiza los servicios ni siquiera optó al concurso, habiéndosele concedido el contrato por libre designación. 6º) Que al encontrarse en un procedimiento concursal voluntario resultan de aplicación los siguientes artículos de la ley concursal: 55, 56, 61, y 62.

82. Informe del Director del Sistema de Seguridad Pública de Navarra, de fecha 30 de octubre de 2009, dirigido al Director General de Interior, en el que, tras exponer brevemente las alegaciones de la contratista y los motivos por los cuáles no pueden ser estimadas, termina solicitando el informe del Consejo de Navarra al haberse formulado oposición por parte del contratista.

83. Orden Foral 987/2009, de 28 de diciembre, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, por la que se solicita dictamen preceptivo al Consejo de Navarra en relación con la propuesta de resolución del contrato de los servicios de seguridad y vigilancia antedicho.

84. Informe jurídico del Servicio del Sistema de Seguridad Pública, de fecha 22 de enero de 2010, en el que, después de oponerse a cada una de las alegaciones de la contratista, entiende que deben desestimarse y, en consecuencia, la propuesta de resolución debe pasar a ser definitiva, previo dictamen del Consejo de Navarra.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Régimen jurídico y carácter preceptivo del dictamen

La presente consulta, que ha llegado a este Consejo a través del Presidente del Gobierno de Navarra (artículo 19.1 LFCN), se refiere a un procedimiento dirigido a declarar la resolución de un contrato administrativo de servicios de seguridad y vigilancia que se rige por la Ley Foral 10/1998, de 16 de junio, de Contratos de las Administraciones Públicas de Navarra (en adelante, LFCAPN) y la restante normativa aplicable, singularmente, el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en todo aquello que constituya legislación básica (según su disposición final primera). No resulta de aplicación al caso la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio,

de Contratos Públicos, en virtud de lo dispuesto en su disposición transitoria primera, ni tampoco la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, en virtud de lo dispuesto en su disposición transitoria primera.

De conformidad con lo establecido por el artículo 23.2.a) de la LFCAPN de 1998, anterior a la ley por la que se creó el Consejo de Navarra, es preceptivo el informe del Consejo de Estado en los casos de resolución de los contratos administrativos cuando se formule oposición por el contratista, oposición que se ha producido en el presente caso. La disposición transitoria cuarta de la LFCAPN de 1998 establece que “las competencias atribuidas en esta Ley Foral al Consejo de Estado serán asumidas por el órgano consultivo que, en su caso, se constituya en la Comunidad Foral”.

A su vez, el artículo 16.1.i) de la LFCN dispone que es preceptivo el dictamen del Consejo de Navarra en cualquier asunto cuando así lo exija la legislación respectiva.

En conclusión, el presente dictamen se emite con carácter de preceptivo.

II.2ª. Tramitación

El presente procedimiento ha sido tramitado por el Departamento de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra, debiendo ceñirse nuestro examen al cumplimiento de las exigencias para la resolución contractual.

El procedimiento seguido se ajusta a las determinaciones del artículo 23.1 de la LFCAPN, toda vez que consta en el expediente la práctica del trámite de audiencia a la empresa contratista y un informe jurídico.

II.3ª. La resolución del contrato

A la vista de lo dispuesto en el artículo 140. h) y j) de la LFCAPN, que remite al contrato, las causas de resolución a considerar son las fijadas en el pliego de cláusulas administrativas consistentes en el incumplimiento por la

adjudicataria del objeto del contrato, dado que la propuesta entiende que la empresa no ha cumplido efectivamente con el servicio de seguridad y vigilancia contratado, habida cuenta de las reiteradas deficiencias en su prestación que se deducen de los correspondientes informes emitidos por el Grupo de Seguridad Privada y Sistemas de la Policía Foral, así como del levantamiento por el Director del Servicio del Sistema de Seguridad Pública de Navarra de más de tres “Actas de incidencias” por incumplimiento de contrato.

Este Consejo (entre otros, los dictámenes 37/2007, de 1 de octubre de 2007 y 7/2008, de 31 de marzo) viene exigiendo para la procedencia de la resolución contractual por incumplimiento culpable del contratista que concurren las condiciones siguientes: 1º) El incumplimiento del contratista; 2º) Este incumplimiento ha de referirse a cláusulas esenciales, esto es, relevantes y significativas, del contrato administrativo; 3º) Debe existir una voluntad rebelde al cumplimiento por parte del contratista para lo que han debido existir requerimientos de la Administración al cumplimiento; y, 4º) La carga de la prueba de los incumplimientos imputados y de la resistencia al cumplimiento por el contratista corresponde a la Administración. En suma, la medida de resolución del contrato ha de reservarse para las situaciones extremas de incumplimiento con entidad suficiente y sobre aspectos sustanciales del contrato (dictamen 3/2001, de 19 de febrero de 2001).

La propuesta de resolución del contrato se apoya en las siguientes causas: A) Incumplimiento de obligaciones contractuales esenciales; B) Causas de resolución expresamente previstas en el contrato.

A) Incumplimiento de obligaciones contractuales esenciales.

La propuesta de resolución del contrato señala que, de conformidad con el artículo 140.h) de la LFCAPN, en relación con la cláusula 18.2 del pliego de cláusulas administrativas particulares, será causa de resolución el incumplimiento de las restantes obligaciones contractuales esenciales, como resultan ser las reiteradas deficiencias en la prestación de los servicios de seguridad y vigilancia.

Con base en esta normativa y a la vista de la acumulación y gravedad de los incumplimientos resultantes de los informes de la Brigada de Seguridad Privada y de Sistemas de la Policía Foral que constan en el apartado I (Antecedentes) de este dictamen, concluye la propuesta de resolución que la contratista no ha cumplido con el objeto del contrato, que no es otro que la prestación del servicio de seguridad y vigilancia de diversos centros dependientes del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.

La contratista, por su parte, en el escrito de alegaciones correspondiente, ante la imputación de la existencia de graves incumplimientos, manifiesta que “reconoce meras incidencias por causas ajenas a su voluntad que, en ningún caso, han afectado a la seguridad pública y que, en parte fueron debidas a no poder abonar en tiempo a los vigilantes que debían cubrir los servicios y ello por no percibir el abono, por parte del Gobierno de Navarra, de las retribuciones por los servicios prestados”.

Ciertamente, de la relación de hechos que se recogen en los informes de la Policía Foral y constan en el apartado I (Antecedentes) de este dictamen, se deduce que la falta en la prestación del servicio, al no ser momentánea sino prolongada en el tiempo, no parece que pueda calificarse de “mera incidencia”. Así, en el Centro de Salud Mental de Estella, la ausencia de vigilancia se produce los días 16, 17, 18 y 19 de junio y 3 de julio de 2009. En el Hospital Psicogeriátrico San Francisco Javier, el día 29 de junio en el turno de tarde. En el Centro de Salud del Casco Viejo de Pamplona los días 25 de junio –desde las 10.30 horas-, 26 y 27 del mismo mes durante toda la jornada, 29 de junio con un vigilante que no había realizado previamente el periodo de aprendizaje y los días 1,2, 3 y 6 de julio sin vigilante alguno.

Por otra parte, la contratista precisa que esas “meras incidencias... en ningún caso han afectado a la seguridad pública”. En el expediente no consta, efectivamente, que la seguridad pública haya quedado afectada en los diferentes centros, pero eso es debido, como se deduce de los diversos informes de la Brigada de Seguridad Privada y Sistemas de la Policía Foral

que aparecen descritos en el apartado I de este dictamen, a que la falta de prestación del servicio de vigilancia y seguridad fue suplida utilizando los recursos policiales.

En consecuencia, se han producido de forma reiterada deficiencias graves en la prestación del servicio contratado, lo que supone la vulneración de la cláusula 18.2 del Pliego de Cláusulas Administrativas. Se trata, en definitiva, de un incumplimiento notorio que afecta a las obligaciones contractuales esenciales por lo que concurre la causa de resolución del contrato prevista en el artículo 140.h) de la LFCAPN.

B) Causas de resolución expresamente previstas en el contrato

La propuesta de resolución del contrato considera también que la contratista ha incurrido en la causa del artículo 140.j) de la LFCAPN (aquéllas que se establezcan expresamente en el contrato) y que aparecen recogidas en la cláusula 18 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares. Además, añade que, en relación con las facultades de inspección de la Administración, la cláusula 23 de ese mismo Pliego establece que será motivo de resolución del contrato el levantamiento de tres actas documentadas y probadas. Por último, afirma que la condición 6 del Pliego de Prescripciones Técnicas señala como causa de resolución la dedicación de menor número de personas o la prestación de los trabajos durante menor número de horas de las señaladas. En realidad, tal condición del Pliego no prevé ninguna causa de resolución sino que establece las “condiciones básicas de prestación de los servicios de vigilancia” como es, entre otras, la denominada “vigilancia integral” –apartado 6.1.1.2- que supone, por ejemplo, que “el personal de seguridad no deberá abandonar los inmuebles objeto de la protección, salvo que ello venga exigido por necesidades del propio trabajo”. Más correcto hubiese sido invocar la causa 18.1 del Pliego de Cláusulas Administrativas (incumplimiento de las cláusulas contenidas en el pliego de cláusulas administrativas y en el de prescripciones técnicas) por incumplimiento de la condición 6 del Pliego de Prescripciones Técnicas (condiciones básicas de prestación de los servicios de vigilancia).

La contratista, por su parte, en el escrito de alegaciones no hace referencia a esta causa de resolución de forma expresa. Parece, pues, que habría que ponerla en relación con lo que ella denomina “meras incidencias... que, en ningún caso, han afectado a la seguridad pública”.

De los datos que obran en el expediente se deduce que la Administración, en más de tres ocasiones, ha levantado “Actas de incidencias”, como consecuencia de la falta o deficiencias graves en la prestación del servicio contratado. En unas ocasiones, sin que haya existido oposición por parte del contratista (28 de julio de 2009 -2 actas-); en otras, reconociendo ésta la falta de prestación del servicio contratado (actas de 2 de septiembre de 2009 -2 actas-; 26 y 27 de octubre de 2009), por lo que hay que concluir que la contratista ha incumplido la cláusula 23 del Pliego de Condiciones Administrativas y, por tanto, el artículo 140.j) de la LFCAPN.

Por las mismas razones ya expuestas la contratista también ha incumplido la condición 6 del Pliego de Prescripciones Técnicas, lo que supone también la concurrencia de la causa de resolución 18.1 del Pliego de Condiciones Administrativas y, en consecuencia, del artículo 140.j) de la LFCAPN.

Expuestas las causas de resolución invocadas en la propuesta de resolución y las alegaciones presentadas a ellas por la contratista, debe procederse ahora a analizar las restantes alegaciones presentadas por ésta.

En primer lugar, la contratista pone de manifiesto que la propuesta de resolución adolece de graves defectos de forma (sin fecha, sin número y sin firma). Ahora bien, ello no acarrea las consecuencias pretendidas al tratarse, en su caso, de un defecto no invalidante.

En segundo lugar, la contratista, después de calificar como “meras incidencias”, lo que entendemos constituye un incumplimiento de obligaciones esenciales del contrato, precisa que tales “incidencias” se deben, en parte, a no haber podido hacer frente al pago de los salarios de los trabajadores “por no percibir el abono, por parte del Gobierno de

Navarra”. Esta afirmación de parte, que no aparece justificada en el expediente, no puede justificar el incumplimiento contractual.

En la tercera alegación, relacionada con la anterior, la contratista señala que las citadas incidencias han sido completamente subsanadas, añadiendo que, “en la actualidad” –es decir, a fecha 6 de octubre de 2009, que es cuando se presentan las alegaciones- no existe incumplimiento de ninguna clase. Evidentemente esa afirmación es cierta pero, porque tiempo atrás, la ejecución del contrato quedó suspendida en virtud de la Resolución 3768/2009, de 6 de julio, del Director General de Interior. Por lo demás, en cuanto a que las actas de incidencias no se han resuelto definitivamente, ya hemos indicado anteriormente cómo los correspondientes expedientes de responsabilidad iniciados con los Informes de la Policía Foral finalizaron con las correspondientes actas.

En la cuarta alegación pone de manifiesto la contratista que “en ningún caso se han ocasionado daños y perjuicios a la Administración y menos aún a la salud pública por lo que no debería incautarse la garantía ni solicitar indemnización alguna”. Al respecto conviene recordar que la Administración, a partir de la resolución por la que se declaró la suspensión del contrato, tuvo que contratar los servicios de vigilancia y seguridad con una nueva empresa lo que llevó consigo una diferencia entre los precios inicialmente contratados y los efectivamente abonados a partir de aquélla suspensión, por lo que debe concluirse que la conducta de la contratista ha originado unos daños y perjuicios económicos a la Administración.

La quinta alegación vuelve a referirse a que no procede indemnización alguna precisando que, en todo caso, no comparte la forma de calcularla ya que la nueva empresa adjudicataria “ni siquiera optó al concurso, habiéndosele concedido el contrato por libre designación”. En cuanto a esta última cuestión baste con recordar que el artículo 44 de la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos, que regula el expediente de emergencia, en ningún momento alude a que la adjudicación deba recaer en uno de los primitivos licitadores. Por lo que se refiere a la forma de calcular la indemnización esta consiste, como señala la propuesta de resolución, en

establecer la diferencia entre el incremento de precio que ha supuesto la nueva contratación y la garantía definitiva depositada por la contratista "...", lo que se adecua a lo establecido en el artículo 142.4 de la LFCAPN.

Finalmente, como alegación sexta la contratista declara que se encuentra incurso en un procedimiento concursal voluntario y cita, sin más, unos artículos de la Ley Concursal (55, 56, 61, 62) sin indicar en qué medida pueden afectar a la situación concreta de su empresa.

En relación con esta cuestión, a los efectos que aquí interesa, baste con recordar, por una parte, que el artículo 67.1 de la Ley Concursal prescribe que "los efectos de la declaración de concurso sobre los contratos de carácter administrativo celebrados por el deudor con Administraciones públicas, se regirán por lo establecido en su legislación especial", en nuestro caso, la LFCAPN, que únicamente hace referencia a esta materia en el artículo 140 b), al entender que es causa de resolución "la declaración de quiebra, de suspensión de pagos, de concurso de acreedores o de insolvente fallido en cualquier procedimiento o el acuerdo de quita y espera". Precepto que, sin embargo, a tenor de lo establecido en la disposición adicional primera de la Ley Concursal, hay que interpretar en el sentido de que será causa de resolución no la mera declaración del concurso, sino la apertura de la fase de liquidación.

En definitiva, volviendo a recordar que la resolución contractual es una medida extraordinaria que sólo puede adoptarse en caso de incumplimiento grave de las obligaciones esenciales del contrato, el incumplimiento reiterado de los servicios de vigilancia y seguridad realizados por la empresa "...", merece ese calificativo y, en consecuencia, procede la incautación de la garantía y la indemnización por los daños y perjuicios ocasionados, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 142.4 de la LFCAPN.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que procede declarar la resolución del contrato de los servicios de seguridad y vigilancia de centro

dependientes del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea suscrito el 26 de diciembre de 2005 entre el Gobierno de Navarra y la mercantil “...”

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.