Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 2 3 / 2 0 2 5

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 25 de marzo de 2025.

Dictamen solicitado por la Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Arona en relación con la *Propuesta de resolución del procedimiento de resolución del contrato administrativo del Servicio de contratación del documento de revisión del Plan General de Arona suscrito con la UTE (...), (...) (EXP. 801/2024 CA)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por la Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Arona el 20 de diciembre de 2024 (con registro de entrada en este Consejo Consultivo el 26 de diciembre de 2024), tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución relativa al procedimiento de resolución del contrato administrativo de servicios denominado «*Contratación del documento de revisión del Plan General de Arona*» suscrito con la UTE (...), (...).

2. La legitimación para solicitar la emisión del Dictamen de este Consejo Consultivo le corresponde a la Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Arona 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 b) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y

[*] **Ponente: Sra. Navarro de Paz.**

2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 -en adelante, LCSP- (texto legal aplicable al presente supuesto como se razona 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 este Consejo Consultivo.

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) del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP), prevé también la apertura de un trámite de audiencia al avalista o asegurador cuando se proponga la incautación de la garantía depositada.

En este caso, consta constituida garantía por importe total de 40.359,12 €, mediante aval bancario, por importe de 13.285,51 € en (...), seguro de caución por importe de 13.285,51 € en (...), y aval por importe de 13.688,10 € en (...) Por tanto procede conferir trámite de audiencia a las tres entidades mencionadas.

Finalmente, el art. 109.1, apartado c) RGLCAP, prevé la evacuación preceptiva del informe del Servicio Jurídico. Trámite que ha sido convenientemente observado en la instrucción del procedimiento de resolución contractual.

4. En lo que se refiere al régimen jurídico aplicable a la resolución contractual, es de resaltar que el contrato del que trae causa el presente procedimiento fue adjudicado por Resolución de 15 de noviembre de 2018, si bien el expediente se inicia el 5 de diciembre de 2017, se publica en la Plataforma de Contratación del Sector público y en el DOUE el 7 de diciembre de 2017.

Dado que, entre la publicación del primer anuncio y la adjudicación, se produce un cambio normativo en materia de contratación pública, toda vez que la vigente Ley 9/2017 de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público (LCSP), entró en vigor el 9 de marzo de 2018, es necesario aclarar cuál es la norma a aplicar.

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

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

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

Siguiendo el tenor literal de este precepto, el contrato se regiría por el R.D. Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, al haberse publicado el anuncio en el DOUE antes de la entrada en vigor de la Ley 9/2017 de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (que se produjo el 9 de marzo de 2018). No obstante, en cuanto a la normativa aplicable a los aspectos procedimentales del procedimiento de resolución contractual, serán aplicables los preceptos de la LCSP vigente, toda vez que el procedimiento se inició tras la entrada en vigor de esta Ley, tal y como la Sala Tercera del Tribunal Supremo, en su Sentencia de 11 de julio de 2024, razona sustancialmente:

« (…) es claro que la regulación relativa a las causas de resolución del contrato son las de la normativa de 2011 en virtud de las citadas cláusulas de remisión, las cuales se refieren con toda claridad al régimen sustantivo de los contratos administrativos. Pero la cuestión que se debate no es esa, sino la regulación del propio procedimiento de resolución sea cual sea la causa que determine la incoación del mismo. Y en este sentido, rige la jurisprudencia consolidada de que, en principio y salvo norma expresa en contra, las normas que rigen un procedimiento son las vigentes en el propio momento en que éste se aplica.

Sin duda puede afirmarse que el procedimiento de resolución de un contrato público es un procedimiento autónomo, como lo demuestra el hecho de que vigente un contrato la resolución del mismo por cualquiera de las causas legalmente previstas, la Administración contratante ha de dictar una resolución de incoación del procedimiento de resolución de oficio a instancia del contratante, procedimiento que ha de seguir su tramitación y que finaliza con una resolución que deberá dictarse dentro del plazo de caducidad que corresponda. Y aunque las causas materiales de resolución que den causa a la incoación se rijan de acuerdo con la normativa reguladora de los contratos públicos vigentes en el

momento de su convocatoria de adjudicación, dicho procedimiento está sujeto a las normas vigentes en el momento en que se incoa. Todo ello lleva a la conclusión de que el procedimiento de resolución contractual iniciado en el caso de autos el 17 de septiembre de 2018, fecha en que ya se encontraba en vigor la Ley de Contratos del Sector Público de 2017, quedaba sometido a esta regulación y al plazo de caducidad de 8 meses que prevé su artículo 212.8».

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 17 de septiembre 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. En consecuencia, habiéndose incoado -de oficio- las presentes actuaciones el día 17 de septiembre de 2024 se entiende que el procedimiento administrativo de referencia finaliza el 17 de mayo de 2025.

6. La competencia para resolver el presente expediente de resolución contractual le corresponde al órgano de contratación (arts. 190 y 212 LCSP). En este caso, el órgano de contratación es el Alcalde-Presidente, de conformidad con la Disposición adicional segunda del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011 de 14 de noviembre. No obstante, el ejercicio de dicha competencia se halla delegado en la Junta de Gobierno Local en virtud de Resolución n.º 5027/2015 de 10 de julio (cláusula 2 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares). De esta manera, le corresponde al citado órgano la competencia para resolver el procedimiento administrativo de referencia.

II

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

1. Por Acuerdo de la Junta de Gobierno Local, en sesión ordinaria celebrada el 5 de diciembre de 2017, se aprobó el expediente de contratación con sus correspondientes Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) y de Prescripciones Técnicas (PPT) para el expediente de contratación del servicio denominado «*contratación del documento de revisión del plan general de Arona*», mediante procedimiento abierto y tramitación armonizada, se aprobó el gasto plurianual por importe de 1.076.951,22 €, correspondiendo 1.006.477,78 € al principal y 70.455,44 € al IGIC que deberá soportar la Administración, y se dispuso la apertura del correspondiente procedimiento de adjudicación.

2. En el PCAP se establecía que el contrato tendrá por objeto «el servicio de asistencia técnica para la redacción del Documento de Revisión del Plan General de Ordenación de Arona (Plan Básico Municipal y Plan de Ordenación Pormenorizada), así como la documentación precisa y necesaria para la evaluación ambiental estratégica de los mismos (Estudio Ambiental Estratégico de las alternativas, Borrador de la Declaración Ambiental Estratégica), incluyéndose en el objeto de este contrato cualquier subsanación, modificación, rectificación y cualquier otra documentación que resultara necesaria durante cualquier fase de tramitación del procedimiento de revisión del documento, incluidas las derivadas de los acuerdos que correspondan adoptar al órgano con competencia para la aprobación definitiva, tanto si se tratara de aprobación definitiva y/o condicionada, total o parcial, devolución para subsanación de deficiencias y/o devolución por deficiencias sustanciales.

Las condiciones técnicas a que ha de ajustarse el contratista para la realización del servicio figuran en el PPT, que obra en el expediente formando parte de este. Todos los documentos contenidos en el referido PPT tienen carácter contractual, siendo de aplicación en aquellos preceptos que no se hallen en opciones con las cláusulas del presente pliego de cláusulas administrativas».

Conforme a la cláusula 9 PCAP el plazo de ejecución era de 3 años a contar desde la formalización del contrato con posibilidad de prórroga, regulándose de la siguiente manera:

«9.1.- El contrato tendrá un plazo máximo de ejecución de TRES (3) AÑOS a contar desde la formalización de este. Sin embargo, podrá prorrogarse por los plazos y causas establecidas en los apartados g), h) e i) siguientes:

La redacción y presentación de los trabajos se desarrollará en fases y plazos que podrán ser reducidos por el adjudicatario en su proposición.

Primera Fase: cartografía y elaboración de la propuesta de modelo de la ordenación y evaluación ambiental. Tendrá una duración máxima de 6 meses a contar desde el día de la firma del contrato de adjudicación de los trabajos.

Segunda Fase: elaboración de los Textos Previos del Plan Básico y del Plan de Ordenación Pormenorizada, así como el Documento Inicial del Estudio Ambiental Estratégico. Tendrá una duración máxima de nueve meses a contar desde el día siguiente a la finalización de la primera fase, siempre y cuando al plazo que se fije para la participación pública sea el máximo legalmente establecido. Este plazo se reducirá en proporción a la reducción que pueda sufrir el plazo de participación pública acordado por esta Administración con respecto al plazo máximo legalmente establecido.

Tercera Fase: elaboración de los Textos Provisionales del Plan Básico y del Plan de Ordenación Pormenorizada. Tendrá una duración de ocho meses contados a partir de la conclusión de la Segunda Fase.

Cuarta Fase: confección de las Propuestas Finales del Plan Básico y del Plan de Ordenación Pormenorizada, así como del Estudio Ambiental Estratégico y sus modificaciones, un Documento Resumen en el que se describa la integración en la Propuesta Final los aspectos ambientales del Estudio Ambiental y su adecuación al Documento de Alcance, del resultado de las consultas realizadas y como éstas se han tomado en consideración. Esta Fase tendrá una duración máxima de seis meses desde la conclusión de la Tercera Fase.

Quinta fase: Incorporación del contenido de la Declaración Ambiental Estratégica al contenido de las Propuestas Final del Plan Básico y del Plan de Ordenación Pormenorizada. Esta Fase tendrá una duración máxima de tres meses, contados a partir de la notificación de la Declaración Ambiental.

Sexta Fase: Presentación de la documentación necesaria para la aprobación definitiva del Plan Básico y Plan de la Ordenación Pormenorizada. Esta fase en ningún caso tendrá una duración superior a los de 4 meses.

Para el caso que, de una aprobación definitiva condicionada, el plazo para proceder a la subsanación de tales deficiencias no será superior a la mitad del señalado en el acuerdo de aprobación, computados a partir de la notificación del requerimiento al adjudicatario por el Órgano municipal competente.

Si el documento se devolviera para subsanaciones no sustanciales, el plazo será de 4 meses contados a partir de la notificación del requerimiento al adjudicatario.

En caso de devolución para su subsanación por deficiencias sustanciales, el plazo vinculante para el adjudicatario será el determinado por el Concejal responsable del Área en cada una de las fases en cuales resultara necesaria la presentación de documentación por el adjudicatario».

3. El 15 de noviembre de 2018 se acuerda por la Junta de Gobierno Local la adjudicación del contrato a la UTE (...), (...) por la cantidad de 861.544,98 € (incluido IGIC).

4. El contrato se formaliza el 26 de diciembre de 2018.

5. El 15 mayo de 2019 la UTE contratista presenta la documentación relativa a la primera fase del contrato, correspondiente a estudios previos. La UTE contratista fue requerida para que subsanara la documentación presentada correspondiente a la primera fase del contrato, y el 1 de octubre de 2019 presenta la documentación requerida.

6. Para el desarrollo de la FASE II del presente contrato, la UTE adjudicataria disponía de un plazo de 9 meses que, abarcaba el periodo comprendido entre el 18 de febrero de 2020 hasta el 18 de noviembre de 2020.

7. Con fecha 3 de septiembre de 2020 se dicta Resolución n.º 4630/2020 del Alcalde-Presidente por la que se modifica el contrato, en concreto se procede a la modificación del Pliego de Prescripciones Técnicas para la adaptación del mismo a la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales de Protegidos de Canarias.

8. El 21 de septiembre de 2020 se dicta Resolución n.º 5009/2020 del Alcalde-Presidente por la que se rectifica la Resolución n.º 4630/2020 de 3 de septiembre de 2020, para añadir un apartado segundo, con el tenor literal siguiente:

«Las fases deben quedar redactadas de la siguiente forma:

- Primer Fase: Estudios Previos.

- Segunda fase: Borrador del Plan General de Ordenación de Arona y Documento Inicial Estratégico del Plan General de Ordenación de Arona (Ordenación Estructural y aquella que se considere necesaria de la Ordenación Pormenorizada).

- Tercera Fase: Avance del Plan General de Ordenación de Arona (Ordenación Estructural y Ordenación Pormenorizada).

- Cuarta Fase: Propuesta Inicial del Plan General de Ordenación de Arona y Estudio Ambiental estratégico del Plan General de Ordenación de Arona (Ordenación Estructural y Ordenación Pormenorizada).

- Quinta Fase: Propuesta Final del Plan General de Ordenación de Arona (Ordenación Estructural y Ordenación Pormenorizada).

- Sexta Fase: Documentación necesaria para la Aprobación Definitiva (Ordenación Estructural y Ordenación Pormenorizada).

- Séptima Fase: A los 5 días siguientes a la publicación en el Boletín».

9. El 13 de octubre de 2020 se formaliza la modificación del contrato.

10. Con fecha 10 de diciembre de 2020, la UTE (...), presenta escrito en el que manifiesta que, desde el inicio del contrato, en reiteradas ocasiones, ha solicitado información necesaria para la culminación de la FASE II, por lo que reitera dicha solicitud de documentación y solicita la suspensión o la ampliación del plazo hasta que la información solicitada sea aportada a la UTE.

11. En atención a la solicitud formulada por la UTE contratista, se solicitó por el Ayuntamiento:

Con fecha 29 de diciembre de 2020 por parte de la Sección de Contratación, información a la Sección de Inventario relativa a Actualizaciones del inventario de propiedades municipales (especialmente parcelas dotacionales, equipamientos, espacios libres (...)), sin que hasta la fecha haya constancia de la entrega de esta a la adjudicataria, en la Sección de Contratación.

Con fecha 29 de diciembre de 2020, se solicitó, por parte de la Sección de Contratación, información al Área de Medio Ambiente y Vivienda, relativa a la vivienda protegida existente (actualización y localización), así como información disponible sobre el deslinde del dominio público marítimo-terrestre. Concesiones administrativas (requerimiento de solicitud del Ayuntamiento a Costas). Con fecha 25 de enero se recibe informe del Servicio de Obras e Infraestructuras, indicando que no consta en ese servicio información sobre las viviendas protegidas existentes actualizada. Dicha información deberá solicitarse al Instituto Canario de la Vivienda del Gobierno de Canarias, entidad competente en materia de Vivienda de Protección Oficial (VPO). Sobre la información solicitada al Área de Medio Ambiente, a la fecha del presente no se ha remitido información alguna a la Sección de Contratación.

12. Con fecha 11 de febrero de 2021 la empresa contratista presenta documentación relativa a la FASE II del contrato: se presenta CD con la siguiente documentación:

1.- TEXTOS: BORRADOR DEL PLAN

- TOMOS I (LIBRO 1 A 4) - MEMORIA DE INFORMACIÓN.

- TOMO II - ESTUDIOS COMPLEMENTARIOS

- TOMO IV - MEMORIA DE ORDENACIÓN

- TOMO V - NORMATIVA URBANÍSTICA

-TOMO VII - ESTRATEGIA DE LA REHABILITACIÓN CATÁLOGO ARQUITECTÓNICO Y ETNOGRÁFICO

- TOMO VIII -PARTICIPACIÓN PÚBLICA

- DOCUMENTO INICIAL ESTRATÉGICO (DIE)

2.- PLANOS: BORRADOR DEL PLAN

- TOMO III - PLANOS DE INFORMACIACIÓN.

- TOMO VI - PLANOS DE ORDENACIÓN

- ECOS - ESTUDIO DE RUIDO

DOCUMENTO INICIAL ESTRATÉGICO (DIE)

13. Por Resolución del Alcalde-Presidente número 1394/2021, de 22 de febrero, se acordó:

«PRIMERO. - Denegar la solicitud de suspensión o ampliación de plazo correspondiente a la segunda fase, solicitada por la UTE (...), en base al informe emitido por la Sección de Ordenación (Rama Técnica), de fecha 27 de enero de 2021.

SEGUNDO. Significar a la UTE (...), que, en base al informe emitido por la Sección de Ordenación (Rama Técnica) de fecha 18 de enero de 2021, el plazo de ejecución de la segunda fase, finalizó el pasado 18 de noviembre de 2020 (nueve meses contados desde el día siguiente a la finalización de la primera fase, es decir, el 18 de febrero de 2020)».

Significar que en el Informe emitido por el Servicio de Ordenación (Rama Técnica) de 18 de enero de 2021, en relación a la solicitud de suspensión o ampliación del plazo, se señala que:

« (...) La primera fase del Documento de Revisión del Plan General de Arona comenzó el 18 de enero de 2020 y finalizó el 17 de febrero de 2020, es decir, un mes, siendo este el plazo establecido en el apartado 3 del artículo 143 Ley 4/2017, de 4 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, como al Reglamento de Planeamiento de Canarias, debiéndose computar los nueve meses a que hace referencia el Pliego desde el día siguiente a la culminación de la primera fase, es decir, el 18 de febrero de 2020.

Por otra parte, acerca de "Si procede la ampliación o suspensión del plazo solicitada", señalar que no se halla previsto en el Pliego de Prescripciones Técnicas del contrato denominado "Documento de Revisión del Plan General de Arona", la ampliación o suspensión de plazos por las referenciadas en el escrito presentado por la adjudicataria del contrato "UTE (...), (...)", ni por cualquier otra, todo ello sin perjuicio del correspondiente informe que esa dependencia emita acerca de las previsiones que al respecto pudieran contemplarse en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y de la legislación aplicable a esta materia».

En el Informe *emitido* por el Servicio de Ordenación (Rama Técnica) de 27 de enero de 2021, sobre la cuestión relativa a si el retraso en la ejecución de la fase 2 es imputable al contratista, se señala, por una parte que el plazo para la entrega de la documentación correspondiente a la fase 2 finalizó el pasado 18 de noviembre de 2020. La UTE contratista presentó escrito el 17 de diciembre de 2020 solicitando documentación, la cual según la UTE ya había sido requerida al Ayuntamiento en dos ocasiones anteriores (26 de diciembre de 2018 y 30 de abril de 2019). Sobre este punto, en el informe se expresa lo siguiente:

«En referencia a lo señalado en el escrito presentado con fecha 17 de diciembre de 2020 y R.E. n°83.363, expresar que no consta en este Servicio, ninguna de las solicitudes de documentación expresada por la empresa adjudicataria en su escrito. Si bien SE LE SEÑALA que con fecha 16 de enero de 2019 fue entregada en la Tenencia de Alcaldía del Área de Ordenación del Territorio, documentación relativa a los instrumentos de ordenación de este término municipal. Igualmente, con fecha 24 de abril de 2019 se solicitó información-documentación por parte del Sr. Concejal de la citada Tenencia de Alcaldía, a cuyo efecto se adjuntó un folio con una relación en la que se contemplaban determinados extremos que afectan a este Servicio. Esta solicitud fue informada y remitida al Sr. Concejal con fecha 6 de mayo de 2019.

En consecuencia, al no disponer de los escritos señalados, tampoco puede determinarse si siempre se ha solicitado la misma información».

Y se concluye:

«En consecuencia, no es posible pronunciarse sobre los extremos solicitados por cuanto que en este Servicio, como ya se ha expuesto, se ha procedido a la entrega de la

documentación requerida por el Concejal del Área, sin que conste peticiones directas por parte del Equipo Redactor con anterioridad a la del 17 de diciembre del pasado 2020, para incluso poder determinar, en lo que se refiere a este Servicio, si en todos los escritos presentados, la documentación requerida es la misma y con respecto a los extremos que corresponden a otras Concejalías o Departamentos no procede pronunciamiento alguno.

En todo caso, serán las respectivas Concejalías y Dependencias las que deban pronunciarse sobre los extremos solicitados que les competan.

Así mismo se pone de relieve que la petición de documentación sobre el censo de edificaciones no amparadas por licencia (documentación que corresponde a otra Administración), fue entregada con fecha 12 de mayo de 2020, no ha sido hasta la reunión de noviembre de 2020, de forma oral, y por escrito el pasado 17 diciembre de 2020, donde manifiestan la necesidad de disponer de documentación gráfica, extremo que fue puesto en conocimiento de la Agencia Canaria de Protección del Medio Natural con fecha 27 de noviembre de 2020, sin que hasta la fecha se haya recibido respuesta alguna.

No obstante, precisar que, a juicio de este Técnico, la citada documentación relativa a dichas edificaciones no forma parte obligatoria de esta segunda fase, sino del Documento denominado "Propuesta Inicial del Plan General de Ordenación de Arona y Estudio Ambiental estratégico del Plan General de Ordenación de Arona", correspondiente a la cuarta fase».

La citada Resolución del Alcalde-Presidente número 1394/2021, de 22 de febrero, fue notificada a la UTE contratista el 11 de mayo de 2021.

14. En relación con la documentación presentada por la UTE contratista el 11 de febrero de 2021 relativa a la fase II (Borrador del Plan General de Ordenación de Arona y Documento Inicial Estratégico del Plan General de Ordenación de Arona (Ordenación Estructural y aquella que se considere necesaria de la Ordenación Pormenorizada), se emite informe el 19 de marzo de 2021 por el Área Técnica del Servicio de Ordenación que dispone:

«Con fecha 18 de marzo del presente año en curso, el Técnico que suscribe, junto con el Alcalde-Presidente de la Corporación, mantuvo reunión virtual, mediante videoconferencia, con el Equipo Redactor de la Modificación Sustancial Plena, a los efectos de aclarar determinados aspectos de la documentación presentada con fecha 11 de febrero de 2021 y R.E. número 9.743, relativa a la entrega de la FASE II del citado Documento.

De la citada reunión se concluyó que, habida cuenta que el Documento presentado por el Equipo Redactor no se ajustaba literalmente al Pliego de Prescripciones Técnicas, en lo que a la documentación relacionada en el mismo se refiere, se precisa la presentación de un documento complementario en el que se señale la correspondencia entre los diferentes enunciad planteados en la documentación presentada y los contenidos en el Pliego,

comprometiéndose el Equipo Redactor a la presentación del mismo a la mayor brevedad posible».

15. El 25 de marzo de 2021 la Jefa de Sección de Contratación remite escrito, tanto a la Alcaldía como a la Sección de Ordenación (rama técnica), en el que comunica, en relación con la documentación presentada por la UTE contratista el 11 de febrero de 2021 relativa a la fase II y el informe de 19 de marzo de 2021 emitido por el Área técnica del Servicio de Ordenación sobre la reunión virtual, mediante videoconferencia con la empresa contratista, que la entrega de fases y su contenido están encuadrados en la ejecución del contrato que se tramita en la Sección de contratación, de modo que las incidencias que surjan sobre la ejecución del contrato y los requerimientos a la empresa se deben acordar por el órgano de contratación (que en este caso es la Junta de Gobierno Local). Se solicita al responsable del contrato que emita informe sobre las deficiencias observadas en la documentación presentada y el plazo que se deberá conceder a la empresa contratista para su subsanación. Consta Diligencia por la que la Jefa de Sección de Contratación hace constar que intentada la notificación al responsable del contrato, no se recibe por Urbanismo argumentado que no es el responsable del contrato.

16. El 25 de marzo de 2021 la UTE contratista presenta Documento complementario justificativo de la fase II del contrato.

17. El 5 de abril de 2021 se solicita por la Sección de Contratación informe sobre la citada documentación a la Sección de Ordenación (rama técnica).

18. El 13 de abril de 2021 se emite informe por el Servicio de Ordenación (Área Técnica) en el que se señala:

«Conforme a la adaptación del Pliego, la presente FASE II debe estar compuesta por dos Documentos: Borrador del Plan General de Ordenación de Arona y el Documento Inicial Estratégico, con la documentación en el Pliego de Prescripciones Técnicas.

Como ya se expuso en el informe emitido por esta Área Técnica del Servicio de Ordenación el pasado 19 de marzo, la documentación presentada con fecha 11 de febrero de 2021 por la "UTE (...), (...)", precisaba la presentación de un documento complementario en el que se señalara la correspondencia entre los diferentes enunciados planteados en la citada documentación y los contenidos en el Pliego, por cuanto no se había seguido la literalidad del Pliego.

Con fecha 25 de marzo y R.E. número 22.243 la "UTE (...), (...)" presenta documentación complementaria en la que se refleja la correspondencia entre los enunciados del Pliego de Prescripciones y del documento presentado.

Una vez comprobada dicha documentación complementaria, y a los efectos única y exclusivamente de comprobación del cumplimiento de los enunciados del Pliego, y sin entrar en el contenido de éstos, que deberá ser objeto del correspondiente informe. Este Técnico concluye que la Documentación presentada en esta FASE II se ajusta a las materias enunciadas en el Pliego, tanto para el Borrador del Plan General de Ordenación de Arona y como en el Documento Inicial Estratégico».

19. El 9 de junio de 2021 la UTE contratista formula recurso de reposición frente la Resolución del Alcalde-Presidente número 1394/2021, de 22 de febrero, por la que se denegó la solicitud de suspensión o ampliación de plazo correspondiente a la segunda fase, solicitada por la UTE (...).

En dicho recurso de reposición la UTE contratista se opone a dicha Resolución por los siguientes motivos:

«1.- Los plazos, todos los plazos administrativos, quedaron suspendidos durante los primeros meses del estado de alarma decretado por la crisis sanitaria. Quedaron suspendidos por imperativo legal, y sin necesidad de ser solicitado por el administrado o acordarlo la Administración, entre el 14 de marzo y el 1 de junio del 2020 (79 días).

Por tanto, el plazo para entregar la Fase II se amplió, por imperativo legal, hasta el 4 de febrero del 2021.

2.- La UTE (...) solicitó, justificándolo debidamente, el 17 de diciembre del 2020, la ampliación del plazo para presentar la documentación de la tan citada Fase II, y ello debido a la falta de información necesaria para culminar la documentación a presentar, información/documentación que debió facilitar la Administración y que fue solicitada por la UTE que represento en numerosas ocasiones.

Así mismo la UTE, como no puede ser de otra forma, manifestó su intención de cumplir con los compromisos asumidos una vez obrara en su poder la documentación solicitada y validar las alternativas técnica y ambientalmente viables propuestas».

20. El 17 de agosto de 2021 se emite informe por la Sección de Contratación sobre el recurso de reposición presentado, siendo el destinatario del mismo la Sección de Planeamiento (Área Técnica), del siguiente tenor literal:

« (...) Segundo. - Con fecha 27 de enero de 2021, registro de salida número 3197, se remite a la empresa contratista el siguiente escrito:

En relación con el expediente instruido por este Ayuntamiento para llevar a cabo la contratación, mediante procedimiento abierto, tramitación armonizada, del servicio número 0003/2017- CNT-CARSV denominado "CONTRATACIÓN DEL DOCUMENTO DE REVISIÓN DEL PLAN GENERAL DE ARONA" adjudicado a la UTE (...), y vista la documentación presentada por la

empresa contratista, recibida con fecha 17 de diciembre de 2020 con RE nº 83363 en la que solicita información así como suspensión o ampliación del plazo para culminar la segunda fase, por medio del presente se le comunica:

Primero. - Con fecha 29 de diciembre de 2020, se ha solicitado, por parte de la Sección de Contratación, información a la Sección de Inventario relativa a Actualizaciones del inventario de propiedades municipales (especialmente parcelas dotacionales, equipamientos, espacios libres (...)), sin que hasta la fecha se haya remitido información alguna a la Sección de Contratación.

Segundo. - Con fecha 29 de diciembre de 2020, se ha solicitado, por parte de la Sección de Contratación, información al Área de Medio Ambiente y Vivienda, relativa a la vivienda protegida existente (actualización y localización), así como información disponible sobre el deslinde del dominio público marítimo-terrestre. Concesiones administrativas (requerimiento de solicitud del Ayuntamiento a Costas). Con fecha 25 de enero se recibe informe del Servicio de Obras e Infraestructuras, indicando que no consta en ese servicio información sobre las viviendas protegidas existentes actualizada. Dicha información deberá solicitarse al Instituto Canario de la Vivienda del Gobierno de Canarias, entidad competente en materia de Vivienda de Protección Oficial (VPO).

Sobre la información solicitada al Área de Medio Ambiente, a la fecha del presente no se ha remitido información alguna a la Sección de Contratación.

Tercero. - Con fecha 29 de diciembre de 2020, se ha solicitado, por parte de la Sección de Contratación, información a la Sección de Ordenación (Rama Técnica), emitiéndose informe con fecha 18 de enero de 2021, en el que se concluye lo siguiente:

" (...) Respecto al resto de materias objeto de solicitud de informe que obran en el escrito remitido por la Sección de Contratación y Servicios Públicos (derivadas del escrito presentado por la empresa adjudicataria del contrato, que, aunque no remitido, se tiene constancia del mismo), se adjunta copia del informe emitido por el Servicio de Ordenación, remitido al Sr. Alcalde con fecha 28 de diciembre del pasado año 2020, en el que, entre otros extremos, se hace un pronunciamiento sobre las materias que corresponden a este Servicio.

El citado informe emitido por el Servicio de Ordenación es del siguiente tenor literal:

"En relación con el escrito presentado por (...), de la UTE (...), adjudicataria del contrato denominado "Revisión del Plan General de Ordenación de Arana", la técnica que suscribe y en relación con los asuntos que se tramitan en la Dependencia de Ordenación, señala lo siguiente:

1.- No constan instrumentos de ordenación urbanística que hayan sido aprobados definitivamente con posterioridad a la última información que se le ha facilitado al Sr. Concejal de Ordenación del Territorio, con fecha enero de 2019.

2.- La fecha de aprobación de todos los instrumentos de ordenación urbanística en desarrollo del vigente Plan General, se contemplan dentro de los documentos en la relación remitida en la fecha señalada anteriormente, acompañada de un pendrive que contiene todos los documentos.

3. Respecto a convenios posteriores al año 2011, o que no se hubieran incorporados en planeamientos anteriores, se desconoce la finalidad de esta información, pues si no aparecen en planes de desarrollo no tendrían trascendencia para el documento en redacción, ya que si no se incorporaron no surten efectos. No obstante, se expresa que en esta Dependencia se dispone de la relación de Convenios suscritos, y a la misma se puede acceder por parte del personal del equipo redactor para su examen, pudiendo disponer de las copias necesarias.

4. Calificaciones territoriales, también puede ser examinada en esta Dependencia, la relación de las concedidas, y en el Archivo procedería a su examen y la obtención de las copias que resulten necesarias por parte del personal del equipo redactor, como ya se expresó a (...) mediante comparecencia en esta Dependencia el día 26 de noviembre.

5. En cuanto a los proyectos que se han tramitado en esta Dependencia respecto a peticiones de otras Administraciones Públicas, se reitera lo señalado en el apartado anterior.

6. La petición para completar documentación relativa al Censo de Edificaciones que se realizó oralmente por personal del equipo redactor en reunión celebrada en este Ayuntamiento el día 18 de noviembre, fue cursada con fecha 26 de noviembre, y copia de la misma, se le entrego a (...)

Lo que comunico como respuesta de las cuestiones que afectan a este Departamento, relacionadas en el escrito presentado por (...)

Asimismo, se entiende que es preciso realizar alguna gestión ante la Agencia Canaria de Protección del Medio Natural a los efectos de agilizar la obtención de la documentación relativa al Censo de Edificaciones, petición que fue formulada por esa Alcaldía con fecha 26 de noviembre"

Cuarto.- Con fecha 20 de enero de 2021, se ha solicitado, por parte de la Sección de Contratación, información a la Sección de Ordenación (Rama Técnica) informe sobre si el retraso en la ejecución de la fase 2 es imputable al contratista, a los efectos de informar sobre la prórroga solicitada por el mismo, por cuanto la cláusula 9.2 del pliego de cláusulas administrativas dispone que, de conformidad con lo establecido en el artículo 213.2 del TRLCSP, el plazo de ejecución del contrato sólo podrá prorrogarse cuando el contratista no pudiere cumplirlo por causas que no le sean imputables, siempre que las justifique debidamente.

A la fecha del presente no se ha remitido informe alguno sobre tal extremo a la Sección de Contratación».

21. El 15 de septiembre de 2021 la Sección de Contratación reitera la solicitud de informe a la Sección de Ordenación (rama técnica) realizada el 2 y el 22 de julio, sobre si procede la estimación del recurso y la ampliación del plazo de ejecución de la Fase II del contrato, en base a lo alegado por la empresa adjudicataria, a los efectos de poder informar sobre el recurso presentado por la empresa.

22. El 15 de septiembre de 2021 la UTE contratista presenta escrito ante el Ayuntamiento en el que manifiesta que el 12 de agosto de 2021 la Sección de Contratación rechazó el pago de la factura presentada por la UTE en relación con los trabajos realizados de la Fase II, esto es, borrador del Plan General de Ordenación de Arona y documento inicial Estratégico del Plan General de Ordenación del Ayuntamiento de Arona; y ello en base al recurso de reposición presentado por la UTE el día 9 de junio del 2021 frente la Resolución por la que se deniega la solicitud de suspensión o ampliación de plazo correspondiente a la segunda fase.

Alega la UTE contratista que la petición de prórroga realizada con fecha 17 de diciembre del 2020, fue motivada porque en esa fecha no contaban con la documentación necesaria para terminar la FASE II, y ello motivó la petición de ampliación de plazos; pero finalmente los trabajos se entregaron, debidamente terminados, el día 11 de febrero del 2021, y la Administración solicitó el día 18 de marzo del 2021, aclaraciones de los trabajos entregados (FASE II), presentándose documento complementario justificativo, el día 25 de marzo del 2021.

Considera la UTE contratista que la Administración debe aprobar los documentos que acrediten la conformidad de los servicios prestados dentro de los· treinta días siguientes a la entrega efectiva de la prestación del servicio, y habiendo transcurrido casi 7 meses desde la presentación de los trabajos de la FASE II, y más de 5 meses desde la presentación de las aclaraciones solicitadas, sin que la Administración haya realizado requerimiento o salvedad de clase alguna, supone la conformidad con dichos trabajos. Por todo ello solicita el pago de las facturas remitidas, correspondiendo las mismas a los trabajos realizados, por importe de 120.777,33 euros.

23. El 25 de noviembre de 2021 la UTE contratista presenta escrito por el que manifiesta su voluntad de desistir del recurso de reposición interpuesto frente a la Resolución n.º 1394/2021 de 22 de febrero de 2021, una vez que se produzca el pago de la factura de la fase II por importe de 120.777,33 euros.

24. En relación con dicho escrito por la Sección de contratación se solicita informe al Servicio de Ordenación (área técnica) el 30 de noviembre de 2021.

25. El 15 de diciembre de 2021 el Área Técnica del Servicio de Ordenación (responsable del contrato) informa que, comprobado que el contenido de los documentos denominados «*Borrador del Plan General de Ordenación de Arona y Documento Inicial Estratégico del Plan General de Ordenación de Arona*» presentados el 11 de febrero de 2021, se corresponden con los expresados en el Pliego de Prescripciones Técnicas para la Fase II de la Modificación sustancial plena. Además, como responsable del contrato, informa favorablemente el abono de la factura presentada.

26. El 16 de diciembre de 2021 el responsable del contrato (Servicio de Ordenación) emite informe en el que aclara que el abono de la factura no supone, en ningún momento, la total conformidad de la Administración con los trabajos presentados, que deben ser debidamente informados.

27. Por Resolución n.º 11805/2021, de 28 de diciembre de 2021, se aprueba la factura número 2021-3 de fecha 15 de septiembre de 2021, presentada por la UTE contratista por importe de 120.777,33 euros relativa a la Fase II, con base en el informe favorable del responsable del contrato. En los fundamentos jurídicos de la misma se señala expresamente lo siguiente:

«Novena.- La aplicación de La Disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 y de la Resolución de 20 de mayo de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de autorización de la prórroga del estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, ha supuesto una suspensión de 79 días naturales.

Aplicando tal suspensión al contrato que nos ocupa, la FASE 11, tendría como plazo de duración, hasta el 4 de febrero de 2021. Como se ha expuesto en los antecedentes de hecho, se presentó documentación relativa a la FASE II por la UTE adjudicataria, con fecha 11 de febrero de 2021. No obstante, no hay constancia en el expediente administrativo, de la fecha de entrega a la UTE adjudicataria de la información solicitada a la Sección de Inventario y al Servicio de Medio Ambiente, a los efectos de poder determinar si ha habido o no, retraso imputable al contratista en la entrega de los trabajos correspondientes a la Fase II».

28. El 8 de julio de 2022 la UTE contratista, en cumplimiento del requerimiento efectuado por el Ayuntamiento, presenta el «*Borrador del Plan General de Ordenación de Arona y el Documento Inicial Estratégico del Plan General de Arona*» junto con la Memoria de Subsanaciones.

29. El 28 de septiembre de 2023 el Pleno del Ayuntamiento en sesión ordinaria, adoptó el Acuerdo de requerir a la UTE contratista la presentación de nueva documentación, concretamente del Borrador del Plan General de Ordenación de Arona y el Documento Inicial Estratégico, con las correcciones que se indican, así como la presentación de una Memoria de Subsanaciones de forma independiente al borrador y al Documento Inicial Estratégico, con base en los informes emitidos por el Servicio de Ordenación de fecha 10 de mayo de 2023 y de 15 de mayo de 2023, donde se contemplan deficiencias en la documentación presentada correspondiente a la Fase II «*Borrador del Plan General de ordenación de Arona y el Documento Inicial Estratégico del Plan General de Arona*».

Se otorga un plazo de diez días para que atienda al requerimiento acordado por el Pleno del Ayuntamiento el 28 de septiembre de 2023. Se notifica a la UTE contratista el 24 de octubre de 2023.

30. El 6 de noviembre de 2023 la UTE contratista presenta escrito por el que formula oposición a los reparos y requerimientos acordados por el Pleno del Ayuntamiento el 28 de septiembre de 2023 y solicita que se declare que el contrato está ya vencido al haber transcurrido el período pactado de 3 años (folio 4958).

31. El 21 de diciembre de 2023 el responsable del contrato (Servicio de Ordenación, Área Técnica) emite informe por el que manifiesta lo siguiente:

- En cuanto a la finalización del plazo de ejecución del contrato, dispone que consta tan sólo presentada la documentación de la primera y segunda fase prevista en el contrato, por lo que no ha finalizado el plazo de ejecución del contrato, pues si así fuera ya tendría que haber presentado la documentación correspondiente a las siguientes fases hasta la finalización, lo cual no ha sucedido. Asimismo, considera el responsable del contrato, que las fases y sus plazos previstos en el contrato lo son para la redacción y presentación de los trabajos, tal y como se expresa en la cláusula 9 del Pliego de Prescripciones Técnicas, de ahí que las fases del contrato (redacción y presentación de los trabajos) son independientes al procedimiento de tramitación previsto en la legislación urbanística para culminar la aprobación del documento de Revisión del Plan General de Arona. Por tanto, considera el responsable del contrato que no ha existido finalización del plazo de ejecución del contrato.

- En cuanto a la oposición del contratista relativa al requerimiento de subsanación acordados por el Pleno del Ayuntamiento el 28 de septiembre de 2023, señala el responsable contrato que procede dicha subsanación al amparo de lo previsto en el objeto del contrato.

- Finalmente en cuanto a la garantía prevista en la cláusula 33 del Pliego, dispone que no resulta de aplicación por cuanto se refiere a la finalización de la totalidad de las fases.

32. El 31 de enero de 2024 el responsable del contrato (Servicio de Ordenación, Área Técnica) emite informe complementario, en el que señala que se propone conceder a la UTE contratista un plazo máximo de dos meses para la presentación del Borrador del Plan General de Ordenación y Documento Inicial Estratégicos subsanados, en los términos del Acuerdo plenario de fecha 28 de septiembre de 2023.

33. El 14 de febrero de 2024 la Junta de Gobierno Local, en sesión ordinaria, adoptó el siguiente Acuerdo:

«PRIMERO. - Desestimar la solicitud presentada por la UTE (...), de entender que se ha producido el vencimiento del contrato al haber transcurrido el período pactado de 3 años como plazo de ejecución y que no se puede solicitar subsanación alguna sobre la documentación presentada relativa a la FASE II del contrato, por cuanto ha finalizado el plazo de garantía de este, en base lo siguiente:

1.- El plazo de ejecución del contrato se ha establecido de tal manera, que cada una de las fases comienzan cuando se ha finalizado la fase anterior, y las fases terminan cuando se dan por recibidos de conformidad los trabajos, por parte de la Administración contratante, según disponen los artículos 222 y 307 del TRLCSP, así como las cláusulas 31 y 33 del pliego de cláusulas administrativas.

2.- El objeto del contrato incluye, como se ha señalado, cualquier subsanación. modificación, rectificación y cualquier otra documentación que resultara necesaria durante cualquier fase de tramitación, por lo tanto, el último requerimiento de subsanación de la documentación presentada correspondiente a la FASE II, está incluido en el objeto del contrato y deberá ser atendido por la UTE contratista.

3.- Asimismo, el plazo de garantía no ha finalizado, como señala la UTE, es más, ni siquiera ha empezado, por cuanto el plazo de garantía comienza cuando se ha ejecutado la totalidad de la prestación contratada, y este no es el caso, ya que nos encontramos en la FASE II del contrato.

SEGUNDO. Significar a la UTE (...), que, se le concede un plazo máximo de dos meses para la presentación del Borrador del Plan General de Ordenación y Documento Inicial Estratégico subsanados, en los términos del Acuerdo plenario de fecha 28 de septiembre de 2023, contados a partir del día siguiente a la recepción del presente acuerdo».

Se notifica a la UTE contratista el 28 de febrero de 2024.

34. La UTE contratista interpone recurso contencioso-administrativo frente a la anterior resolución, con registro de salida, n.º 15289, de fecha 15 de febrero de 2024, dictada por el Excmo. Ayuntamiento de Arona. Dicho recurso contencioso-administrativo se tramita ante el Juzgado de lo Contencioso-administrativo n.º 2 de Santa Cruz de Tenerife, bajo el número de Procedimiento ordinario n.º 685/2024.

La pretensión que se ejercita en la demanda formulada es la siguiente:

Que se estime la demanda y se declare que ha decaído el derecho de la Administración para solicitar aclaraciones, modificaciones y/o subsanaciones o cualquier documentación adicional en relación a los trabajos entregados el día fecha 8 de julio de 2022, trabajo denominado «*Borrador del Plan General de Ordenación de Arona y el Documento Inicial Estratégico del Plan General de Ordenación de Arona*», junto con la Memoria de Subsanaciones, y por tanto procede la resolución contractual; Que el contrato se encuentra vencido, al haber transcurridos más de 3 años desde su otorgamiento sin haberse tramitado prórroga de clase alguna y que el plazo de garantía ha finalizado toda vez que ha transcurrido más de un año desde la presentación de los últimos trabajos sin que la administración haya realizado tacha de clase alguna.

35. El 23 de mayo de 2024, al haber transcurrido el plazo de dos meses conferido a la UTE contratista para la presentación del Borrador del Plan General de Ordenación y Documento Inicial Estratégico subsanados, sin que se haya atendido al requerimiento, la Jefa de Sección de Contratación solicita a la Sección de Ordenación (rama Técnica) como responsable del contrato, que se informe sobre las consecuencias del incumplimiento, en relación la posible imposición de penalidades o la resolución del contrato por causa imputable al contratista.

36. El 20 de junio de 2024 el responsable del contrato emite el siguiente informe:

«A la vista del ya citado escrito, este técnico, en su condición de RESPONSABLE DEL CONTRATO, informa que, a día de la fecha de emisión del presente informe, el contratista se encuentra en demora en el cumplimiento de los plazos, lo que conlleva el incumplimiento del objeto del contrato, que constituye la obligación principal del mismo, de conformidad con lo establecido en la cláusula 1 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares del contrato. Incumplimiento de requerimiento de subsanación de documentación que conlleva el incumplimiento de los plazos siguientes para la presentación en las distintas fases, conforme a las previsiones al respecto contemplada en la cláusula 9 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares.

Por ello, se entiende que, al amparo en lo establecido en la citada cláusula 1, y en el apartado 1 de la cláusula 32 del citado Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, procede la resolución del contrato, en aplicación lo establecido en el artículo 223, apartado d), del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, al tratarse de una demora en el cumplimiento del contrato actualmente en vigor, por cuanto no procedió al cumplimiento del requerimiento de esta Administración, lo que provoca como ya se ha señalado, además el incumplimiento de los plazos para la presentación de la documentación correspondiente a las siguientes fases del contrato, en los términos previsto en la cláusula 9 del Pliego de Prescripciones Técnicas.

Además, es preciso tener en cuenta que resulta de aplicación lo establecido en la cláusula 32.4 Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares».

III

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

1. Mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno Local adoptado en sesión ordinaria celebrada el día 17 de septiembre de 2024, se acuerda:

«PRIMERO.- Incoar la resolución del contrato de servicios (…) denominado "Contratación del documento de revisión del Plan General de Arona" suscrito con la UTE (…), por la demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista, en base al informe del responsable del contrato de fecha 24 de junio, incluido en el antecedente vigésimo octavo.

SEGUNDO.- Incoar expediente para la incautación de la garantía definitiva constituida por la UTE (…), por importe de 40.259,12 € (aval por importe de 13.285,51 € en (…), seguro de caución constituido por importe de 13.285,51 € en (…) y aval constituido por importe de 13.688,10 € en BANCO CAMINOS SA , por la resolución del contrato por incumplimiento culpable del contratista, sin perjuicio del ejercicio de las acciones que correspondan a fin de reclamar las cantidades que excedan del importe de la garantía definitiva, a la vista del informe del técnico responsable del contrato.

TERCERO.- Conceder a la UTE (…), entidad contratista, un plazo de audiencia de diez (10) días naturales, contados a partir del día siguiente de la notificación del presente acuerdo, para formular las alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes en defensa de sus derechos.

CUARTO.- Conceder a (…), (…) y BANCO CAMINOS SA, entidades avalistas, un plazo de audiencia de diez (10) días naturales, contados a partir del día siguiente de la notificación del presente acuerdo, para formular las alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes en defensa de sus derechos.

QUINTO.- Notificar el presente acuerdo a la UTE (...), empresa contratista, (...), (...) Y BANCO CAMINOS SA, entidades avalistas, con indicación de que, al ser un acto que inicia un procedimiento, no procede la interposición de recurso alguno contra la incoación del procedimiento de resolución del contrato al que se le concede trámite de audiencia, así como a la Jefatura de Sección del Área Técnica del Servicio de Ordenación y a la Intervención de Fondos Municipal, a los efectos oportunos».

2. Dicho Acuerdo consta notificado a la UTE (...) el 25 de septiembre de 2024, así como a las entidades avalistas (...) el día 3 de octubre de 2024, a (...) el 26 de septiembre de 2024, y a (...) el 25 de septiembre de 2024.

3. El 4 de octubre de 2024 la UTE (...) presenta escrito de alegaciones, en el que, en síntesis, manifiesta:

- Que el día 11 de febrero de 2021 se presenta la documentación correspondiente a la Fase II (Borrador del Plan General de Ordenación de Arona y Documento Inicial Estratégico del Plan General de Ordenación de Arona).

- Tras la presentación de la Fase II tienen lugar diversas reuniones para revisar el documento y proponer cambios y correcciones en el trabajo realizado.

- El 8 de julio de 2022, cumpliendo con el requerimiento del Ayuntamiento, presenta los documentos Borrador del Plan General de Ordenación de Arona y Documento Inicial Estratégico del Plan General de Ordenación de Arona, junto con la Memoria de Subsanaciones.

- Desde esa fecha (hace más de 24 meses) el Ayuntamiento no ha realizado ninguna actuación, salvo la Resolución de febrero de 2024 que desestima la solicitud de resolución del contrato por vencimiento del plazo, que está recurrida ante la Jurisdicción contencioso-administrativa, y la Resolución de inicio del procedimiento de resolución contractual.

- Que con fecha 6 de noviembre de 2023 la UTE, ante la falta de actividad por parte de la Administración y el transcurso del plazo pactado, solicitó la resolución del contrato. La Administración desestimó la solicitud por resolución de 15 de febrero de 2024, recurrida ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

- Que la UTE contratista ha cumplido con los plazos pactados y ha presentado los trabajos encomendados, y es la Administración la que debe revisarlos y requerir posibles correcciones y/o subsanaciones dentro del plazo pactado de un año, de modo que tenía hasta el 8 de julio de 2023, y no a finales de octubre de 2023, por lo

que transcurrido el plazo decae la obligación de cumplir con los requerimientos de la Administración al haber caducado se derecho a exigirlo.

- Que se opone a la resolución del contrato por causa imputable a la UTE contratista, pues no se ha producido incumplimiento alguno del contrato por el contratista, sino por la Administración, que ante la inactividad en el ejercicio de sus funciones, ha producido el incumplimiento de los plazos pactados, de modo que considera que no procede la incautación de los avales.

4. El 20 de noviembre de 2024 se emite informe por el Servicio de Ordenación (Área Técnica), responsable del contrato, en relación con las alegaciones presentadas por la UTE, en que se manifiesta que:

- La UTE procedió a la elaboración y presentación de los documentos denominados «*Borrador del Plan*» y «*Documento Inicial Estratégico*» correspondiente a la Fase II el 8 de julio de 2022, y no consta la presentación de Memoria de desviaciones que afirma la UTE haber presentado, hasta el punto de que fue requerida por Acuerdo del Pleno el 28 de septiembre de 2023, como parte de la subsanación de los documentos que forman parte de la segunda fase del contrato.

- La UTE no procedió a presentar subsanación alguna, sino escrito de alegaciones exponiendo el vencimiento del contrato. Dichas alegaciones fueron desestimadas por Acuerdo de la Junta de Gobierno local el 14 de febrero de 2024 y se concedió un plazo de dos meses para la presentación de los documentos en los términos del acuerdo plenario de 28 de septiembre de 2023. Finalizado el plazo concedido sin que se haya dado cumplimiento al requerimiento se informe de la demora en el cumplimiento de los plazos conforme a Pliego.

- Pese a los dos requerimientos formulados a la UTE para la presentación de la documentación correspondiente a la segunda fase del contrato, no procedió a su cumplimiento, por lo que incumple de manera manifiesta las obligaciones del contrato.

5. Con fecha 25 de noviembre de 2024 se formula Informe-Propuesta de Resolución en el que, se desestiman las alegaciones efectuadas por la UTE contratista con base en el informe del responsable del contrato de fecha 20 de noviembre y en que la resolución es acorde a la legislación aplicable. Se propone solicitar al Consejo Consultivo dictamen sobre las discrepancias en la resolución del contrato.

6. La Junta de Gobierno Local, en sesión ordinaria celebrada el 3 de diciembre de 2024, adoptó el siguiente Acuerdo:

«PRIMERO.- Desestimar las alegaciones presentadas por la UTE (...), con CIF: (...), para la resolución del contrato de servicios nº: 00004/ (...) -CARSV denominado "CONTRATACIÓN DEL DOCUMENTO DE REVISIÓN DEL PLAN GENERAL DE ARONA" suscrito con la UTE (...), por la demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista, en base al informe del responsable del contrato de fecha 20 de noviembre, (incluido en el antecedente trigésimo cuarto), y a que la resolución del contrato es acorde a la legislación aplicable.

SEGUNDO.- Solicitar al Consejo Consultivo de Canarias dictamen sobre las discrepancias en la resolución de contrato, para lo cual se remitirá copia completa del expediente, debidamente diligenciada, con toda la documentación exigida al respecto».

II. A la vista de los trámites señalados, procede indicar que el presente procedimiento de resolución contractual ha sido correctamente tramitado.

No obstante, ha de advertirse que conforme al art. 11.1.D, apartado c) LCCC, este Consejo Consultivo dictaminará preceptivamente sobre la resolución de los contratos administrativos en los casos previstos en la normativa general de contratación administrativa. Debemos recordar que la propuesta de resolución sobre la que dictamina el Consejo Consultivo es una «*propuesta*» de lo que será la resolución que se dicte por el órgano competente.

De este modo, se observa que la propuesta de resolución se encuentra incompleta, en la parte dispositiva de la misma, por cuanto, además, de responder sobre las alegaciones formuladas por el contratista, decidiendo, en consecuencia, motivadamente, sobre su estimación o desestimación, debió contener un pronunciamiento sobre la procedencia de la resolución del contrato y los efectos de la misma, toda vez que, culminada la fase de instrucción del procedimiento de resolución contractual, se ha de llegar a una conclusión en aras de ilustrar al órgano decisor sobre la corrección jurídica o no de la resolución que se pretenda adoptar. Para ello, la propuesta de resolución debe contener, en su resuelvo, todos los pronunciamientos debidos sobre el fondo del asunto, es decir, la procedencia o no, tanto de la resolución contractual, como de la incautación de la garantía y de la indemnización de daños y perjuicios, en su caso.

La propuesta de resolución ha de tener una formulación apropiada al hecho de que es la resolución misma del procedimiento, aunque diferenciada como actuación al ser su proyecto y producirla, lógicamente, el Instructor. Por tanto, en orden a garantizar los principios de seguridad jurídica y eficacia, debe formularse de manera

clara y precisa, con sus antecedentes, fundamentos y, naturalmente, el resuelvo donde ha de hacerse mención, necesariamente, a la resolución del contrato, señalándose la concreta causa legalmente prevista al efecto que se entiende aplicable, así como un pronunciamiento expreso acerca de la procedencia o no de la pérdida, devolución o cancelación de la garantía que, en su caso, hubiese sido constituida.

Ahora bien, dicho lo anterior, a pesar de que el Informe-Propuesta de Resolución omite en la parte dispositiva el pronunciamiento sobre la procedencia de la resolución del contrato y los efectos de la misma, no obstante, se puede inferir de su contenido que se propone la resolución del contrato por la demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista, tal y como se recoge en la resolución de inicio, y en las consideraciones jurídicas del informe-propuesta, de donde parece derivarse que la causa de resolución es la contemplada en el art. 223 letra d) TRLCSP. Por tanto, no puede considerarse que la omisión del pronunciamiento indicado en la parte dispositiva de la propuesta, haya producido una efectiva indefensión material al contratista sobre la decisión de la Administración de resolver el contrato y la causa de resolución que considera concurrente.

IV

En cuanto a la causa de resolución del contrato invocada por la Administración, debemos analizar las siguientes cuestiones:

1. En la Propuesta de Resolución se señala que concurre la causa de resolución del contrato prevista en el art. 223 letra d) TRLCSP, según el cual es causa de resolución del contrato la demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista. Por su parte, la UTE contratista considera que ha cumplido con los plazos pactados, pero que procede la resolución del contrato por vencimiento del plazo previsto en el contrato.

Dentro de las prerrogativas de la Administración en materia contractual, se encuentra la de acordar la resolución del contrato y determinar los efectos de ésta, dentro de los límites y con sujeción a los requisitos y efectos señalados en la Ley (art. 210 TRLCSP). Por tanto, el texto refundido condiciona la prerrogativa de resolución contractual que ostenta la Administración a la existencia de alguna de las causas de resolución que, establecidas legalmente, concurran en el concreto supuesto.

De acuerdo con el art. 221 TRLCSP, los contratos se extinguen por cumplimiento o por resolución. Asimismo, de conformidad con el art. 222 de la mencionada norma, el contrato se entenderá cumplido por el contratista cuando este haya realizado la totalidad de la prestación, de acuerdo con los términos del propio contrato y a satisfacción de la Administración.

La resolución de los contratos constituye, pues, una situación sobrevenida, ya que supone extinguir el vínculo obligacional después de la perfección del contrato y antes del plazo de ejecución fijado en los pliegos y en el documento contractual, y, en consecuencia, extinguir anticipadamente el contrato, con unos efectos que pueden variar en función de la causa de resolución que concurra. Y cuando el incumplimiento es imputable al contratista, con carácter culpable, comporta la incautación de la garantía. Tal como ha señalado este Consejo Consultivo en numerosos dictámenes, la prerrogativa que tiene la Administración de resolver los contratos administrativos, es un poder exorbitante que queda justificado cuando así lo requiera el interés público inherente a cualquier contrato de la Administración, por lo que es necesario apreciar de un modo estricto las causas que habilitan la resolución contractual en el contexto de los hechos acreditados en el expediente.

Como hemos reiterado en distintas ocasiones (véase, en este sentido, el 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».*

El art. 212 TRLCSP dispone:

«2. El contratista está obligado a cumplir el contrato dentro del plazo total fijado para la realización de este, así como de los plazos parciales señalados para su ejecución sucesiva.

3. La constitución en mora del contratista no precisará intimación previa por parte de la Administración.

4. Cuando el contratista, por causas imputables al mismo, hubiere incurrido en demora respecto al cumplimiento del plazo total, la Administración podrá optar indistintamente por

la resolución del contrato o por la imposición de las penalidades diarias en la proporción de 0,20 euros por cada 1.000 euros del precio del contrato.

El órgano de contratación podrá acordar la inclusión en el pliego de cláusulas administrativas particulares de unas penalidades distintas a las enumeradas en el párrafo anterior cuando, atendiendo a las especiales características del contrato, se considere necesario para su correcta ejecución y así se justifique en el expediente.

5. Cada vez que las penalidades por demora alcancen un múltiplo del 5 por 100 del precio del contrato, el órgano de contratación estará facultado para proceder a la resolución del mismo o acordar la continuidad de su ejecución con imposición de nuevas penalidades.

6. La Administración tendrá la misma facultad a que se refiere el apartado anterior respecto al incumplimiento por parte del contratista de los plazos parciales, cuando se hubiese previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares o cuando la demora en el cumplimiento de aquéllos haga presumir razonablemente la imposibilidad de cumplir el plazo total».

Por su parte, el art. 223 TRLCSP dispone, entre las causas de resolución del contrato: «*d) La demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista».*

2. Sentado, lo anterior, y descendiendo al caso concreto que nos ocupa, debemos tener en cuenta lo siguiente, sobre el objeto del contrato y el plazo de ejecución pactado, así como sobre la diferencia entre el plazo de ejecución (tiempo necesario para completar la prestación de los servicios contratados) y plazo de vigencia del contrato (duración del contrato).

En la cláusula 1 PCAP se regula el objeto del contrato, con el tenor literal siguiente:

«El objeto del contrato será el servicio de asistencia técnica para la redacción del Documento de Revisión del Plan General de Ordenación de Arona (Plan Básico Municipal y Plan de Ordenación Pormenorizada), así como la documentación precisa y necesaria para la evaluación ambiental estratégica de los mismos (Estudio Ambiental Estratégico de las alternativas, Borrador de la Declaración Ambiental Estratégica), incluyéndose en el objeto de este contrato cualquier subsanación, modificación, rectificación y cualquier otra documentación que resultara necesaria durante cualquier fase de tramitación del procedimiento de revisión del documento, incluidas las derivadas de los acuerdos que correspondan adoptar al órgano con competencia para la aprobación definitiva, tanto si se tratara de aprobación definitiva y/o condicionada, total o parcial, devolución para subsanación de deficiencias y/o devolución por deficiencias sustanciales.

Las condiciones técnicas a que ha de ajustarse el contratista para la realización del servicio figuran en el PPT, que obra en el expediente formando parte de este. Todos los documentos contenidos en el referido PPT tienen carácter contractual, siendo de aplicación en aquellos preceptos que no se hallen en opciones con las cláusulas del presente pliego de cláusulas administrativas».

Por tanto, el objeto del contrato incluía, no sólo la redacción del Documento de Revisión del Plan General de Ordenación de Arona, así como la documentación precisa y necesaria para la evaluación ambiental estratégica de los mismos, sino, además, cualquier subsanación, modificación, rectificación y cualquier otra documentación que resultara necesaria durante cualquier fase de tramitación del procedimiento de revisión del documento.

En cuanto al plazo de ejecución de la prestación la cláusula 9 PCAP dispone que el plazo de ejecución es de 3 años a contar desde la formalización del contrato con posibilidad de prórroga, regulándose de la siguiente manera:

«9.1.- El contrato tendrá un plazo máximo de ejecución de TRES (3) AÑOS a contar desde la formalización de este. Sin embargo, podrá prorrogarse por los plazos y causas establecidas en los apartados g), h) e i) siguientes:

La redacción y presentación de los trabajos se desarrollará en fases y plazos que podrán ser reducidos por el adjudicatario en su proposición.

a) Primera Fase: cartografía y elaboración de la propuesta de modelo de la ordenación y evaluación ambiental. Tendrá una duración máxima de 6 meses a contar desde el día de la firma del contrato de adjudicación de los trabajos.

b) Segunda Fase: elaboración de los Textos Previos del Plan Básico y del Plan de Ordenación Pormenorizada, así como el Documento Inicial del Estudio Ambiental Estratégico. Tendrá una duración máxima de nueve meses a contar desde el día siguiente a la finalización de la primera fase, siempre y cuando al plazo que se fije para la participación pública sea el máximo legalmente establecido. Este plazo se reducirá en proporción a la reducción que pueda sufrir el plazo de participación pública acordado por esta Administración con respecto al plazo máximo legalmente establecido.

c) Tercera Fase: elaboración de los Textos Provisionales del Plan Básico y del Plan de Ordenación Pormenorizada. Tendrá una duración de ocho meses contados a partir de la conclusión de la Segunda Fase.

d) Cuarta Fase: confección de las Propuestas Finales del Plan Básico y del Plan de Ordenación Pormenorizada, así como del Estudio Ambiental Estratégico y sus modificaciones, un Documento Resumen en el que se describa la integración en la Propuesta Final los aspectos ambientales del Estudio Ambiental y su adecuación al Documento de Alcance, del

resultado de las consultas realizadas y como éstas se han tomado en consideración. Esta Fase tendrá una duración máxima de seis meses desde la conclusión de la Tercera Fase.

e) Quinta fase: Incorporación del contenido de la Declaración Ambiental Estratégica al contenido de las Propuestas Final del Plan Básico y del Plan de Ordenación Pormenorizada. Esta Fase tendrá una duración máxima de tres meses, contados a partir de la notificación de la Declaración Ambiental.

f) Sexta Fase: Presentación de la documentación necesaria para la aprobación definitiva del Plan Básico y Plan de la Ordenación Pormenorizada. Esta fase en ningún caso tendrá una duración superior a los de 4 meses.

g) Para el caso que, de una aprobación definitiva condicionada, el plazo para proceder a la subsanación de tales deficiencias no será superior a la mitad del señalado en el acuerdo de aprobación, computados a partir de la notificación del requerimiento al adjudicatario por el Órgano municipal competente.

h) Si el documento se devolviera para subsanaciones no sustanciales, el plazo será de 4 meses contados a partir de la notificación del requerimiento al adjudicatario.

i) En caso de devolución para su subsanación por deficiencias sustanciales, el plazo vinculante para el adjudicatario será el determinado por el Concejal responsable del Área en cada una de las fases en cuales resultara necesaria la presentación de documentación por el adjudicatario».

Tras la modificación del contrato formalizada el 13 octubre de 2020, la cláusula 9 queda redactada de la siguiente forma:

«La presente modificación no implica alteración del plazo máximo de ejecución del contrato que queda establecido en TRES (3) AÑOS a contar desde la formalización de este. Sin embargo, podrá prorrogarse por los plazos y causas establecidas en los apartados h), i) y j) siguientes:

Primera Fase: Estudios Previos. Tendrá una duración máxima de 6 meses a contar desde el día de la firma del contrato de adjudicación de los trabajos.

Segunda Fase: Borrador del Plan General de Ordenación de Arona y Documento Inicial Estratégico del Plan General de Ordenación de Arona (Ordenación Estructural y aquella que se considere necesaria de la Ordenación Pormenorizada). Tendrá una duración máxima de nueve meses a contar desde el día siguiente a la finalización de la primera fase, siempre y cuando al plazo que se fije para la participación pública sea el máximo legalmente establecido. Este plazo se reducirá en proporción a la reducción que pueda sufrir el plazo de participación pública acordado por esta Administración con respecto al plazo máximo legalmente establecido.

Tercera Fase: Avance del Plan General de Ordenación de Arona. (Ordenación Estructural y Ordenación Pormenorizada). Tendrá una duración de ocho meses contados a partir de la conclusión de la Segunda Fase.

Cuarta Fase: Propuesta Inicial del Plan General de Ordenación de Arona y Estudio Ambiental estratégico del Plan General de Ordenación de Arona. (Ordenación Estructural y Ordenación Pormenorizada). Esta Fase tendrá una duración máxima de seis meses desde la conclusión de la Tercera Fase.

Quinta fase: Propuesta Final del Plan General de Ordenación de Arona. (Ordenación Estructural y Ordenación Pormenorizada). Esta Fase tendrá una duración máxima de tres meses, contados a partir de la notificación de la Declaración Ambiental.

Sexta Fase: Documentación necesaria para la Aprobación Definitiva. (Ordenación Estructural y Ordenación Pormenorizada). Esta fase en ningún caso tendrá una duración superior a los 4 meses.

Séptima Fase: A los 5 días siguientes a la publicación en el Boletín.

Para el caso que de una aprobación definitiva condicionada, el plazo para proceder a la subsanación de tales deficiencias no será superior a la mitad del señalado en el acuerdo de aprobación, computados a partir de la notificación del requerimiento al adjudicatario por el Órgano municipal competente.

Si el documento se devolviera para subsanaciones no sustanciales, el plazo será de 4 meses contados a partir de la notificación del requerimiento al adjudicatario.

En caso de devolución para su subsanación por deficiencias sustanciales, el plazo vinculante para el adjudicatario será el determinado por el Concejal responsable del Área en cada una de las fases en cuales resultara necesaria la presentación de documentación por el adjudicatario.

De conformidad con lo establecido en el artículo 213.2 del TRLCSP, dicho plazo de ejecución sólo podrá prorrogarse cuando el contratista no pudiere cumplirlo por causas que no le sean imputables, siempre que las justifique debidamente».

Es doctrina general en materia de contratos que el plazo puede fijarse:

a) Como plazo de duración: En este caso, el tiempo opera como elemento definitorio de la prestación, de manera que, expirado el plazo, el contrato se extingue necesariamente [por ejemplo, en contratos de servicios celebrados por un período determinado tales como limpieza, mantenimiento, etc].

b) Como plazo de ejecución: En este supuesto, el tiempo opera como simple circunstancia de la prestación. Por ello, el contrato no se extingue porque llegue una determinada fecha, sino cuando se concluye la prestación pactada. El caso típico es

el contrato de obra, que sólo se cumple cuando se entrega la obra (con independencia de si el plazo se prorroga o no).

En este caso, aunque estamos ante un contrato administrativo de servicios, el objeto del mismo es la entrega de una serie de documentos enmarcados dentro del denominado «*Documento de Revisión del Plan General de Ordenación de Arona»,* en una serie de plazos parciales, fijados como plazos de ejecución, por lo que el contrato no se extingue porque llegue una determinada fecha, sino cuando se concluye la prestación pactada.

Además, en este caso, concurre la circunstancia de que el plazo de ejecución depende no sólo de la actuación del contratista, es decir, la entrega de cada uno de los documentos de cada fase en los tiempos pactados, sino también de la propia actividad de la Administración contratante por cuanto, por una parte, para llevar a cabo los instrumentos urbanísticos es preciso contar con la información suministrada por la propia Administración, y por otro, entregado el documento correspondiente, el Ayuntamiento debe proceder a su revisión y debe seguir la tramitación administrativa que la legislación urbanística precise, debiendo, en este caso, el Ayuntamiento, revisar la documentación entregada, realizar requerimientos de subsanación o complemento de los trabajos desarrollados. Por lo que el cumplimiento del plazo de ejecución no sólo depende de la diligencia del contratista en el cumplimiento del plazo pactado, sino también de la diligencia de la Administración en la actuación administrativa que le compete.

3. El contenido del expediente administrativo remitido por el Ayuntamiento a este Consejo Consultivo permite deducir, en lo que ahora interesa, lo siguiente:

El contrato se formaliza el 26 de diciembre de 2018.

El 15 de mayo de 2019 la UTE contratista presenta la documentación relativa a la Fase I del contrato, por tanto, dentro del plazo de los 6 meses desde la firma del contrato.

Para el desarrollo de la Fase II la UTE disponía de un plazo de 9 meses a contar desde el día siguiente a la finalización de la primera fase, esto es, desde el 18 de febrero de 2020 al 18 de noviembre de 2020.

En este período, el 3 de septiembre de 2020 se dicta Resolución n.º 4630/2020 del Alcalde-Presidente por la que se modifica el contrato, en concreto se procede a la modificación del Pliego de Prescripciones Técnicas para la adaptación del mismo a

la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales de Protegidos de Canarias. El 13 de octubre de 2020 se formaliza la modificación del contrato. Dicha modificación no supuso alteración de los plazos de ejecución pactados.

Con fecha 10 de diciembre de 2020, la UTE (...), presenta escrito en el que manifiesta que desde el inicio del contrato, en reiteradas ocasiones, ha solicitado información necesaria, que se especifica en el escrito, para la culminación de la FASE II, en concreto señala que se solicita el 26 de diciembre de 2018 con registro de entrada n.º 120816, y el 30 de abril de 2019 por correo electrónico, por lo que reitera dicha solicitud de documentación y solicita la suspensión o la ampliación del plazo hasta que la información solicitada sea aportada a la UTE.

Como puede observarse cuando presenta este escrito ya había finalizado el plazo máximo correspondiente a la Fase II (18/11/2020). Ahora bien, según el contratista dicha solicitud se había presentado con anterioridad, en dos ocasiones.

Por parte del Ayuntamiento, el 29 de diciembre de 2020, en atención a la solicitud formulada por la UTE contratista, solicitó la documentación requerida a la Sección de Inventario relativa a Actualizaciones del inventario de propiedades municipales, sin que conste que haya sido entregada, y al Área de Medio Ambiente y Vivienda, relativa a la vivienda protegida existente (actualización y localización), así como información disponible sobre el deslinde del dominio público marítimo-terrestre y concesiones administrativas (requerimiento de solicitud del Ayuntamiento a Costas). Con fecha 25 de enero se recibe informe del Servicio de Obras e Infraestructuras, indicando que no consta en ese servicio información sobre las viviendas protegidas existentes actualizada. Dicha información deberá solicitarse al Instituto Canario de la Vivienda del Gobierno de Canarias, entidad competente en materia de Vivienda de Protección Oficial (VPO). Sobre la información solicitada al Área de Medio Ambiente, a la fecha del presente no se ha remitido información alguna a la Sección de Contratación.

Por tanto, la UTE contratista solicitó la prórroga del plazo por considerar que no disponía de la documentación e información completa que consideraba necesaria para la culminación de la fase II, y el Ayuntamiento no acuerda la prórroga, pero sí solicita dicha información los servicios y órganos competentes para su remisión al contratista.

Con fecha 11 de febrero de 2021 la empresa contratista presenta documentación relativa a la FASE II del contrato.

Por Resolución del Alcalde-Presidente número 1394/2021, de 22 de febrero, se acordó denegar la solicitud de suspensión o ampliación de plazo correspondiente a la segunda fase, solicitada por la UTE (...). No obstante, cuando se dicta esta resolución la fase II ya había sido presentada.

Una vez presentada la Fase II el 11 de febrero de 2021, consta en el expediente (informe de 19 de marzo de 2021 del Área técnica del Servicio de Ordenación) que se produce una reunión mediante videoconferencia el 18 de marzo de 2021 entre el Técnico del Servicio de Ordenación, el Alcalde-Presidente de la Corporación, y el Equipo Redactor, a los efectos de aclarar determinados aspectos de la documentación presentada y se concluyó que, habida cuenta que el Documento presentado por el Equipo Redactor no se ajustaba literalmente al Pliego de Prescripciones Técnicas, se precisaba la presentación de un documento complementario en el que se señale la correspondencia entre los diferentes enunciados planteados en la documentación presentada y los contenidos en el Pliego, comprometiéndose el Equipo Redactor a la presentación del mismo a la mayor brevedad posible.

Dicha forma de proceder es reprochada por la Jefa de Sección de Contratación que remite escrito el 25 de marzo de 2021, tanto a la Alcaldía como a la Sección de Ordenación (rama técnica), en el que comunica, que la entrega de fases y su contenido están encuadrados en la ejecución del contrato que se tramita en la Sección de contratación, de modo que las incidencias que surjan sobre la ejecución del contrato y los requerimientos a la empresa se deben acordar por el órgano de contratación (que en este caso es la Junta de Gobierno Local). Se solicita al responsable del contrato que emita informe sobre las deficiencias observadas en la documentación presentada y el plazo que se deberá conceder a la empresa contratista para su subsanación. Consta Diligencia por la que la Jefa de Sección de Contratación hace constar que intentada la notificación al responsable del contrato, no se recibe por Urbanismo argumentado que no es el responsable del contrato.

A pesar de ello la UTE contratista, en cumplimiento de lo requerido en la reunión celebrada el 19 de marzo de 2021, presenta el 25 de marzo de 2021 Documento complementario justificativo de la fase II del contrato.

El 5 de abril de 2021 se solicita por la Sección de Contratación informe sobre la citada documentación a la Sección de Ordenación (rama técnica), la cual el 13 de abril de 2021 emite informe en el que señala que comprobada dicha documentación

complementaria, y sin entrar en el contenido de éstos, que deberá ser objeto del correspondiente informe, concluye que la Documentación presentada en esta FASE II se ajusta a las materias enunciados en el Pliego, tanto para el Borrador del Plan General de Ordenación de Arona y como en el Documento Inicial Estratégico.

4. Por otra parte, consta que el Ayuntamiento reconoce que el retraso en la entrega de la documentación de la fase II podría no ser imputable al contratista puesto que en la Resolución n.º 11805/2021 de 28 de diciembre de 2021, por la que se aprueba la factura número 2021-3 de fecha 15 de septiembre de 2021, presentada por la UTE contratista por importe de 120.777,33 euros relativa a la Fase II, en los fundamentos jurídicos de la misma se señala expresamente lo siguiente: *«Novena.- La aplicación de La Disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 y de la Resolución de 20 de mayo de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de autorización de la prórroga del estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, ha supuesto una suspensión de 79 días naturales.*

Aplicando tal suspensión al contrato que nos ocupa, la FASE II, tendría como plazo de duración, hasta el 4 de febrero de 2021. Como se ha expuesto en los antecedentes de hecho, se presentó documentación relativa a la FASE II por la UTE adjudicataria, con fecha 11 de febrero de 2021. No obstante, no hay constancia en el expediente administrativo, de la fecha de entrega a la UTE adjudicataria de la información solicitada a la Sección de Inventario y al Servicio de Medio Ambiente, a los efectos de poder determinar si ha habido o no, retraso imputable al contratista en la entrega de los trabajos correspondientes a la Fase II».

Por tanto, se reconoce que con motivo del estado de alarma se produjo una suspensión de 79 días naturales, por lo que, la FASE II, tendría como plazo de duración, hasta el 4 de febrero de 2021**.** Se entrega el 11 de febrero de 2021, por lo que el retraso no es significativo.

El 8 de julio de 2022, con registro de entrada 49910, la UTE contratista, en cumplimiento del requerimiento efectuado por el Ayuntamiento, presenta el «*Borrador del Plan General de ordenación de Arona y el Documento Inicial Estratégico del Plan General de Arona*» junto con la Memoria de Subsanaciones.

Transcurrido más de un año desde la presentación del «*Borrador del Plan General de ordenación de Arona y el Documento Inicial Estratégico del Plan General de Arona*» junto con la Memoria de Subsanaciones, el 28 de septiembre de 2023 el Pleno del Ayuntamiento en sesión ordinaria, adoptó el Acuerdo de requerir a la UTE contratista la presentación de nueva documentación, concretamente del Borrador del

Plan General de Ordenación de Arona y el Documento Inicial Estratégico, con las correcciones que se indican, así como la presentación de una Memoria de Subsanaciones de forma independiente al borrador y al Documento Inicial Estratégico, con base en los informes emitidos por el Servicio de Ordenación de fecha 10 de mayo de 2023 y de 15 de mayo de 2023, donde se contemplan deficiencias en la documentación presentada correspondiente a la Fase II «*Borrador del Plan General de ordenación de Arona y el Documento Inicial Estratégico del Plan General de Arona*». Se otorga un plazo de diez días para que atienda al requerimiento acordado por el Pleno del Ayuntamiento el 28 de septiembre de 2023. Se notifica a la UTE contratista el 24 de octubre de 2023.

Es a partir de aquí cuando la UTE contratista presenta escrito por el que formula oposición a los reparos y requerimientos acordados por el Pleno del Ayuntamiento el 28 de septiembre de 2023 y solicita que se declare que el contrato está ya vencido al haber transcurrido el período pactado de 3 años, es decir, solicita la resolución del contrato por vencimiento del plazo.

5. En cuanto al vencimiento del plazo, como ya se ha indicado anteriormente, tratándose de un contrato de resultado, en este caso el plazo opera como plazo de ejecución y no como plazo de duración, es decir, en este caso, el tiempo no opera como elemento definitorio de la prestación, de manera que, expirado el plazo, el contrato se extingue necesariamente, sino como simple circunstancia de la prestación. Por ello, el contrato no se extingue porque llegue una determinada fecha, sino cuando se concluye la prestación pactada.

Esta distinción también produce diferentes efectos, pues la prórroga del plazo de duración se otorga con el fin de que el contratista ejecute otra vez, por un nuevo período, la prestación contratada. En cambio, el plazo de ejecución se prorroga con el fin de que el contratista consiga terminar la prestación todavía inacabada. En este caso, no se concede propiamente al contratista un nuevo período para que repita en el tiempo la prestación pactada, sino que se le otorga una ampliación del plazo inicialmente concedido.

En los contratos con plazo de ejecución, cuando expira el plazo inicial pactado sin que todavía se haya realizado totalmente la prestación pactada, no puede considerarse extinguido el contrato por cumplimiento, puesto que estos contratos sólo se cumplen cuando se realiza la prestación pactada (con independencia de si esto ocurre antes o después de la fecha inicial señalada en el contrato). Pero sí

podría quedar extinguido el contrato por resolución (fundada en el incumplimiento del plazo imputable al contratista).

En este caso, en el PCAP se establecía que el plazo máximo de ejecución era 3 años desde la formalización del contrato (26/12/2018), por lo que la prestación pactada debía ejecutarse en un tiempo máximo de 3 años, esto es, hasta el 26/12/2018.

Además, la prestación se debía ejecutar por fases, de modo que la redacción y presentación de los trabajos se desarrolla en fases y plazos máximo para cada una de ellas. Estableciendo expresamente el PCAP la posibilidad de prórroga del plazo de ejecución cuando el contratista no pudiera cumplirlo por causas que no le sean imputables, siempre que lo justifique debidamente.

En este punto, consta que la UTE contratista solicitó por primera vez la ampliación del plazo el día 10 de diciembre de 2020 por haber requerido en diversas ocasiones información necesaria para la culminación de la fase II, que fue denegada por Resolución de 22 de febrero de 2021 con base en el informe emitido por la Sección de Ordenación (Rama Técnica), de fecha 27 de enero de 2021. Consta, además, que interpuesto recurso de reposición frente a la denegación de la prórroga la Sección de Contratación emite un informe el 17 de agosto de 2021 en el que señala que *«con fecha 20 de enero de 2021, se ha solicitado, por parte de la Sección de Contratación, información a la Sección de Ordenación (Rama Técnica) informe sobre si el retraso en la ejecución de la fase 2 es imputable al contratista, a los efectos de informar sobre la prórroga solicitada por el mismo, por cuanto la cláusula 9.2 del pliego de cláusulas administrativas dispone que, de conformidad con lo establecido en el artículo 213.2 del TRLCSP, el plazo de ejecución del contrato sólo podrá prorrogarse cuando el contratista no pudiere cumplirlo por causas que no le sean imputables, siempre que las justifique debidamente. A la fecha del presente no se ha remitido informe alguno sobre tal extremo a la Sección de Contratación».*

El 15 de septiembre de 2021 la Sección de Contratación reitera la solicitud de informe a la Sección de Ordenación (rama técnica) realizada el 2 y el 22 de julio, sobre si procede la estimación del recurso y la ampliación del plazo de ejecución de la fase II del contrato, en base a lo alegado por la empresa adjudicataria.

Por otra parte, consta que existieron problemas en cuanto a la designación del responsable del contrato, ya que el 12 de agosto de 2021 la Sección de Contratación solicita que se designe un responsable del contrato, por cuanto el que ostentaba tal condición (jefe de la Sección técnica del Servicio de Ordenación) emite un informe

en el que manifiesta que no ha sido designado como responsable del contrato por cuanto su designación no se realizó por el órgano de contratación, y no es hasta el 24 de agosto de 2021 cuando se designa al responsable del contrato por la Junta de Gobierno Local, cuando el contrato se formalizó el 26 de diciembre de 2018.

Según la cláusula 21 PCAP, el Teniente de Alcalde del Área de Gobierno de Planificación de Gobierno y Ordenación del Territorio, designará al responsable del trabajo en lo relativo al Ayuntamiento de Arona, quien supervisará la ejecución del mismo, comprobando que su realización se ajusta a lo establecido en el contrato, y cursará al contratista las órdenes e instrucciones del órgano de contratación.

Desde el 8 de julio de 2022, fecha en que se presenta por la UTE contratista, en cumplimiento del requerimiento efectuado por el Ayuntamiento, el «*Borrador del Plan General de ordenación de Arona y el Documento Inicial Estratégico del Plan General de Arona*» junto con la Memoria de Subsanaciones, hasta la notificación al contratista el 24 de octubre de 2023 del Acuerdo de 28 de septiembre de 2023 del Pleno del Ayuntamiento por el que se procede a requerir a la UTE contratista la presentación de nueva documentación, por deficiencias en la documentación presentada correspondiente a la Fase II, transcurrieron más de 15 meses. Por tanto, existió un notable retraso por parte de la Administración en la revisión de la documentación presentada a efectos de llevar a cabo las subsanaciones y correcciones procedentes.

El art. 143 de la Ley 4/2017 de 4 de julio del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos establece:

«4. A la vista de las aportaciones realizadas, el órgano promotor elaborará un borrador del plan y un documento inicial estratégico, que contendrá, al menos, la siguiente información: los objetivos de la planificación; el alcance y contenido del plan o programa propuesto y de sus alternativas razonables, técnica y ambientalmente viables; el desarrollo previsible del plan o programa; los potenciales impactos ambientales tomando en consideración el cambio climático; las incidencias previsibles sobre los planes sectoriales y territoriales concurrentes.

5. Dicha documentación, junto con la solicitud de inicio de la evaluación ambiental estratégica, se remitirá al órgano ambiental a los efectos de la elaboración del documento de alcance del estudio ambiental estratégico.

6. Una vez comprobado que la documentación presentada cumple los requisitos exigidos y, en su caso, requerida la subsanación, el órgano ambiental someterá el borrador del plan y el documento inicial estratégico a consulta de las administraciones públicas afectadas y de

las personas interesadas, de acuerdo con lo previsto en la legislación básica sobre evaluación ambiental, que deberán pronunciarse en el plazo de cuarenta y cinco días hábiles desde su recepción. La falta de emisión de los informes en el plazo fijado no interrumpirá la tramitación del procedimiento, no teniéndose en cuenta los informes o alegaciones recibidos fuera del plazo».

Este precepto no establece el plazo del que dispone el Ayuntamiento para revisar la documentación y formular requerimiento de subsanación, y tampoco consta, salvo error, en el PCAP y PPT por el que se rige el contrato. Únicamente se establece en la cláusula 9.1 PCAP los plazos de que dispone el contratista para proceder a la subsanación, señalando:

«g) Para el caso que de una aprobación definitiva condicionada, el plazo para proceder a la subsanación de tales deficiencias no será superior a la mitad del señalado en el acuerdo de aprobación, computados a partir de la notificación del requerimiento al adjudicatario por el Órgano municipal competente.

h) Si el documento se devolviera para subsanaciones no sustanciales, el plazo será de 4 meses contados a partir de la notificación del requerimiento al adjudicatario.

i) En caso de devolución para su subsanación por deficiencias sustanciales, el plazo vinculante para el adjudicatario será el determinado por el Concejal responsable del Área en cada una de las fases en cuales resultara necesaria la presentación de documentación por el adjudicatario».

Aunque no se establezca un plazo para que la Administración proceda a la revisión y formule el requerimiento, en ningún caso puede ser superior al establecido en el PCAP para la redacción y presentación de los trabajos correspondientes a cada fase, en este caso 9 meses para la Fase II.

No es posible que el contratista disponga de un plazo máximo de 9 meses para la elaboración del Borrador del Plan General de Ordenación de Arona y el Documento Inicial Estratégico del Plan General de Arona, y el Ayuntamiento tarde más de 15 meses para revisarlos y requerir al contratista que realice correcciones y subsane los documentos presentados.

6. De la documentación examinada consta que el contratista presenta la documentación de la Fase I y de la Fase II en plazo, y en relación con esta última atiende a los requerimientos de subsanación formulados por la Administración, el primero el 18 de marzo de 2021, donde se le requiere la presentación de un documento complementario que se presenta por la UTE contratista el 25 de marzo de 2021, y otro requerimiento por el cual la UTE presenta el 8 de julio de 2022 el

«*Borrador del Plan General de ordenación de Arona y el Documento Inicial Estratégico del Plan General de Arona*» junto con la Memoria de Subsanaciones.

El tercer requerimiento formulado el 24 de octubre de 2023 para que presentara nueva documentación, concretamente el Borrador del Plan General de Ordenación de Arona y el Documento Inicial Estratégico, con las correcciones que se indican, así como la presentación de una Memoria de Subsanaciones de forma independiente al borrador y al Documento Inicial Estratégico, con base en los informes emitidos por el Servicio de Ordenación de fecha 10 de mayo de 2023 y de 15 de mayo de 2023, no es atendido por la UTE contratista por considerar extemporánea dicho requerimiento.

A mayor abundamiento, el Ayuntamiento no justifica el motivo por el que tardó 16 meses en revisar la documentación y requerir al contratista que la subsanara, indicando solamente que el objeto del contrato incluye la subsanación de los documentos.

Es cierto que el objeto del contrato incluye, como se ha señalado, cualquier subsanación. modificación, rectificación y cualquier otra documentación que resultara necesaria durante cualquier fase de tramitación, y que el plazo de ejecución del contrato se ha establecido de tal manera, que cada una de las fases comienzan cuando se ha finalizado la fase anterior, y las fases terminan cuando se dan por recibidos de conformidad los trabajos, por parte de la Administración contratante, ahora bien ello no habilita a la Administración a dilatar el plazo de ejecución más allá de lo convenido, sin ni siquiera acordar una prórroga, vinculando a las partes *sine die*, pues su cumplimiento no puede dejarse al arbitrio de uno de los contratantes (art. 1.256 del Código Civil).

7. Podemos concluir, por tanto, que la demora en el plazo de ejecución no fue imputable al contratista sino a la inactividad de la Administración, por lo que no concurre la causa de resolución del contrato prevista en el art. 211.1 letra d) TRLCSP «*d) La demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista».*

Estando ante un contrato que debió ejecutarse en tres años, finalizando el 26 de diciembre 2021, sin que se haya acordado su prórroga, se ha extendido más de 6 años, es decir el doble del tiempo pactado, estando sólo ejecutada la Fase I, y pendiente la aprobación de la Fase II, restando todavía otras 5 fases a ejecutar.

La Administración incurrió en un retraso o inactividad, por cuanto no acordó la prórroga del contrato pese a estar prevista en el PCAP y haber sido solicitada por el

contratista por causa justificada, ya que la Administración reconoce que faltaba información necesaria para la Fase II y que no había sido remitida al contratista, de hecho, consta perfectamente acreditado que la UTE contratista nunca recibió toda la documentación que requirió al Ayuntamiento, y por otro lado, tardó en revisar la documentación 16 meses.

Por tanto, no concurre la causa de resolución prevista en el art. 223 d) TRLCSP que dispone que es causa de resolución del contrato «*d) La demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista*», sin perjuicio de que se pueda resolver el contrato por otras causas previstas en el art. 223 y 308 del citado TRLCSP.

No procede la resolución del contrato por incumplimiento culpable del contratista, especialmente cuando aparentemente también hay incumplimiento propio. Así, el incumplimiento del contratista que pueda servir de base para resolver ha de ser grave, sin bastar cualquiera (STS de 2 de abril de 1992), y sin ser irrelevante para determinarlo el actuar administrativo en la ejecución.

En este sentido, no procede la resolución por causa imputable al contratista cuando se acredita falta de diligencia de la Administración en velar por el cumplimiento del contrato (STSJ de Castilla y León, de 21 de noviembre de 2008); o fuese desproporcionada a la vista de las distintas vicisitudes acaecidas.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución sometida al parecer de este Consejo consultivo por la que se acuerda la resolución del contrato administrativo de servicios denominado «*Contratación del documento de revisión del Plan General de Arona*» suscrito con la UTE (...), (...), se considera que no es conforme a Derecho en atención a los razonamientos jurídicos expuestos en el Fundamento IV del presente Dictamen.