Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 4 6 / 2 0 2 5

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 10 de septiembre de 2025.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Puerto del Rosario en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de resolución del contrato denominado Gestión del Servicio público para el estacionamiento regulado SER de Puerto del Rosario, adjudicado a la entidad (...) (EXP. 312/2025 CA)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen tiene por objeto examinar la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución formulada por el Ayuntamiento de Puerto del Rosario, en cuya virtud se acuerda la resolución del contrato administrativo de gestión de servicios, modalidad de concesión de servicios, denominado «*Gestión del Servicio público para el estacionamiento regulado SER de Puerto del Rosario*», adjudicado a la entidad (...) (CIF (...)).

2. La legitimación para solicitar la emisión del Dictamen de este Consejo Consultivo le corresponde al Alcalde de Puerto del Rosario, según lo dispuesto en el art. 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias -en adelante, LCCC-.

3. Es competencia del Consejo Consultivo la emisión, con carácter preceptivo, de dictamen en los supuestos de *« (...) nulidad, interpretación, modificación y resolución de los contratos administrativos en los casos previstos en la normativa general de contratación administrativa»* [art. 11.1.D, apartado c) LCCC].

En este sentido, el art. 191.3, letra a) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico

[*] **Ponente: Sra. Luengo Orol.**

español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 -en adelante, LCSP- 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*». Circunstancia ésta que concurre en el presente procedimiento administrativo -incluida la oposición del contratista- y que determina la preceptividad del dictamen de esta Institución consultiva.

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

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

En cuanto al régimen sustantivo, habiéndose adjudicado el contrato administrativo denominado «*Gestión del Servicio público para el estacionamiento regulado SER de Puerto del Rosario*», el 19 de diciembre de 2016, resulta aplicable el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante TRLCSP), vigente cuando se produjo tal adjudicación (Disposición final decimosexta LCSP).

Dentro del referido marco legal, el régimen al que han de ajustarse los efectos y extinción del contrato es, según dispone el art. 276 TRLCSP, el contenido en tal norma, excluidos los arts. 212, apartados 2 a 7, ambos inclusive, 213, 220 y 222, y por las disposiciones especiales del respectivo servicio, en cuanto no se opongan a ella.

4.2. Respecto al Derecho procedimental aplicable se ha de señalar que las normas de procedimiento serán las vigentes en el momento de inicio del expediente administrativo encaminado a la resolución del contrato.

A la vista de lo anteriormente expuesto, y habiéndose iniciado el presente procedimiento de resolución contractual el día 11 de abril de 2025, procede acudir, en primer lugar, al art. 191.3 LCSP, relativo al «*procedimiento de ejercicio*» de las prerrogativas de la Administración Pública en materia de contratación.

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

Además, en el ámbito local, se preceptúa como necesario el informe jurídico de la persona que ejerza la Secretaría de la Corporación, que se debe emitir con carácter previo a la Propuesta de Resolución, de acuerdo con lo establecido en la Disposición adicional tercera, apartado 8 LCSP, trámite preceptivo al que, tras el requerimiento efectuado por este Consejo Consultivo a través del Dictamen 97/2025, de 20 de febrero, se ha dado cumplimiento mediante la emisión del informe del Secretario Accidental del Ayuntamiento, emitido el 2 de julio de 2025 e incorporado al expediente remitido a este Consejo Consultivo.

Finalmente, 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»,* previendo a su vez el art. 109.1, apartado b) RGLCAP, la apertura de un trámite de audiencia al avalista cuando se proponga la incautación de la garantía depositada, pero, si bien se procede a la incautación de dicha garantía, la misma no se prestó mediante aval o por la intervención de compañía aseguradora, sino a través de carta de pago, por lo que, por razones más que evidentes, no ha sido preciso cumplir con tal trámite.

5. La competencia para resolver el presente expediente de resolución contractual le corresponde al órgano de contratación (art. 212.1 LCSP, en relación con el art. 114.1 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local).

6. En cuanto al plazo máximo para resolver -y notificar-, se ha de señalar que el presente procedimiento se inició a través de Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 11 de abril de 2025, esto es, con posterioridad a la entrada en vigor -el 1 de enero de 2023- de la Ley 7/2022, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2023, cuya disposición adicional sexagésimo segunda, 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, se entiende que el procedimiento administrativo de referencia no ha caducado, lo que eventualmente acontecería el día 11 de diciembre de 2025.

II

En lo que se refiere a los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento administrativo, se expone en la Propuesta de Resolución, con base en la documentación incorporada al expediente, en los siguientes términos:

«CONSIDERANDO: El 19 de diciembre de 2016, mediante acuerdo de la Junta de Gobierno Local, se adjudica el Contrato Administrativo de la Gestión del Servicio Público para el Estacionamiento Regulado de Puerto del Rosario bajo la modalidad de concesión, a la entidad (…) Dicho contrato se formalizó el 12 de enero de 2017.

CONSIDERANDO: La cláusula segunda del meritado contrato establece que serán de aplicación las normas especificadas en el PCAP, en el PPT y en el Proyecto de Explotación, así como en las ordenanzas municipales sobre la materia siendo responsabilidad del contratista su observancia y adaptación técnica a la misma sin que quepa reclamar nada por estos conceptos a la administración concedente. El apartado segundo de dicha cláusula otorga carácter contractual al PCAP, la oferta del adjudicatario, PPT y pólizas de seguros que el concesionario deba suscribir en atención a lo dispuesto en los pliegos.

CONSIDERANDO: La cláusula cuarta del contrato establece el régimen retributivo del concesionario. En dicho apartado se recoge la obligación del adjudicatario de aplicar la tarifa aprobada en cada momento por el Ayuntamiento en la Ordenanza Fiscal. El adjudicatario recaudará con medios propios los ingresos por "tarifas" correspondientes al área regulada en concepto de tiques expedidos, abonos mensuales y anuales de residentes, colectivos cualificados y cancelación de denuncias. La aportación máxima a percibir por el adjudicatario como contraprestación por la gestión del servicio es del 88%, correspondiéndole al Ayuntamiento un mínimo del 12%.

Continúa la cláusula cuarta desglosando la contraprestación económica del adjudicatario declarando que será la resultante de aplicar las tarifas vigentes aprobadas anualmente e

incluidas en la Ordenanza Fiscal Reguladora de la tasa por estacionamiento de vehículos en la vía pública.

(...)

CONSIDERANDO: Mediante acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 20 de marzo de 2018 en el que se acepta la propuesta de modificación por parte de la adjudicataria remitida mediante escrito de fecha 26 de diciembre de 2017 con Núm. de Registro de Entrada 24.902, en los siguientes términos:

"1º.- Reducir el horario de la prestación del servicio: establecer el mismo de 9:00-15:00

2º.- Bonificación para los usuarios del Centro de Mayores

3º.- Mejora para favorecer el comercio local

4º.- Modificación de 3 a 4 horas el estacionamiento del vehículo sin tener que cambiarlo de lugar en la zona verde y de 2 a 4 horas en la zona azul.

5º.- Introducir como infracción adicional el hecho de que existan errores u omisiones al introducir datos de la matrícula en el tique, con un sanción únicamente de (3) tres euros, sin posibilidad de incrementar dicha cantidad.

6º.- Modificar la sanción establecida en el apartado 12.3 de la ordenanza reguladora"

Las modificaciones aprobadas por el órgano de contratación e incluidas en la formalización de del contrato modificado, de fecha 13 de junio de 2018, se limitan única y exclusivamente a las cuestiones planteadas. No se modifica el régimen retributivo del concesionario que pasa a incluirse en la cláusula quinta conservando su contenido.

CONSIDERANDO: El artículo 6 de la Ordenanza Municipal del Servicio de Estacionamiento Regulado y Limitado (S.E.R.) de Puerto del Rosario, vigente en la actualidad, establece las siguientes "cuotas":

1. A los efectos de esta exacción se establecen las siguientes cuotas:

	PLAZA AZUL	*PLAZA VERDE*
Estacionamiento de un vehículo hasta 20 minutos. (cuota mínima)	*0,20 €*	*0, 20 €*
Estacionamiento de un vehículo por una hora	*0,65 €*	*0,65 €*
Estacionamiento de un vehículo por dos horas	*1,65 €*	*1,65 €*
Estacionamiento de un vehículo por tres horas		*2,65 €*

Anulación denuncias	3,00 €	3,00 €

(...)

CONSIDERANDO.- Declarado el Estado de Alarma por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, con el objeto de gestionar la crisis sanitaria existente en esos momentos, se aprobaron una serie de medidas relacionadas con la salud, la seguridad, entre otras.

CONSIDERANDO.- Durante la vigencia de dicha situación, se encontraba en ejecución el contrato GSP 22/2015 del Departamento de Contratación de este Ayuntamiento, en virtud del cual la entidad adjudicataria tenía que abonar un canon mensual al Ayuntamiento de Puerto del Rosario sobre la facturación realizada cada mes. Dicho canon se calculaba por la aplicación de una fórmula obrante en el expediente y un porcentaje establecido en el 30,05 por ciento.

CONSIDERANDO.- Ante las medidas acordadas por el Real Decreto-Ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, la entidad adjudicataria solicitó a este Ayuntamiento la suspensión de la ejecución del contrato ante la imposibilidad de ejecución del mismo.

Mediante Resolución del órgano de contratación 828 de 16 de marzo de 2020, se suspendió temporalmente la ejecución del contrato, abarcando un período desde el día 16 hasta el día 27 de marzo de 2020, ambos días inclusive.

(...)

CONSIDERANDO.- La Resolución del órgano de contratación 1.338 de 6 de mayo de 2020 vino a establecer el levantamiento de la suspensión de la ejecución del referido contrato, con efectos desde el día 7 de mayo de 2020.

CONSIDERANDO: Mediante resolución del Órgano de Contratación número 214 de fecha 24 de enero de 2022 la entidad (...), con CIF (...) fue adjudicataria del lote 5 "SERVICIO PÚBLICO PARA EL ESTACIONAMIENTO REGULADO S.E.R. DE PUERTO DEL R.", y teniendo en cuenta, de conformidad con lo establecido en el artículo 62 de la LCSP, el Responsable del contrato tiene la finalidad de supervisar la ejecución de los contratos y hacer un adecuado seguimiento al contratista, de manera que cualquier incidencia pueda ser puesta de manifiesto con la mayor celeridad, a fin de que se adopten las medidas necesarias para asegurar que las prestaciones que constituyen el objeto de cada uno de los contratos sean realizadas por el contratista, y ello con arreglo a lo establecido en los pliegos de condiciones y en la legislación vigente.

CONSIDERANDO: Revisados los informes mensuales remitidos por el responsable del contrato, supervisados por (...) como personal técnico designado para realizar las funciones establecidas en el artículo 62 de la LCSP y por (...), se incluye la siguiente información:

1. Tarifas en régimen de rotación.

	PLAZA AZUL	*PLAZA VERDE*
Estacionamiento de un vehículo hasta 20 minutos. (cuota mínima)	*0,20€*	*0,20€*
Estacionamiento de un vehículo por una hora	*0,65€*	*0,65€*
Estacionamiento de un vehículo por dos horas	*1,65€*	*1,65€*
Anulación denuncias	*3,00 €*	*3,00 €*

CONSIDERANDO: Mediante Registro de Entrada N. º 2024034787 de 30 de diciembre, se remite informe de seguimiento mensual de seguimiento del servicio de estacionamiento regulado S.E.R de Puerto del Rosario, referente a noviembre de 2024. En el mismo se hace constar lo siguiente:

"Se ha advertido que: las tarifas, horarios y número de plazas que actualmente figuran en los parquímetros y señales del SER no se corresponden con los incluidos en los pliegos.

• Días laborables de lunes a viernes: de 8:00 a 15:00 horas para ambas zonas.

TARIFAS REFLEJADAS EN LOS PARQUÍMETROS	*PLAZA AZUL*	*PLAZA VERDE*
Estacionamiento de un vehículo hasta 20 minutos. (cuota mínima)	*0,30 €*	*0,30 €*
Estacionamiento de un vehículo por 60 minutos	*0,75 €*	*0,75 €*
Estacionamiento de un vehículo por 240 minutos (máximo)	*3,75 €*	*3,75 €*
ANULACIÓN DE DENUNCIA		
Carecer de tique (máximo 90 minutos desde la infracción)	*6,00 €*	*6,00 €*
Sobrepasar hasta 90	*3,00 €*	*3,00 €*

minutos *Sobrepasar desde 90 minutos hasta 150 minutos*	*6,00 €*	*6,00 €*

CONSIDERANDO.- Obra en el expediente informe de fecha 25 de marzo de 2025 emitido por el Técnico de Administración General del Departamento de Intervención y Recaudación, en el que se recoge la siguiente información:

"Consultado con el Departamento de Tesorería, constan diversos pagos de la entidad adjudicataria, que se adjuntan con el presente informe.

El primero de ellos, se refleja en la carta de pago con número de documento 12025000000771, con fecha de anotación 14 de enero de 2025. El importe líquido asciende a 457.299.95 euros.

El segundo, consta en el documento 12025000008254 con fecha de anotación 5 de marzo de 2025, por un importe líquido de 18.515.36 euros.

El tercero de ellos, con número de documento 12025000008830, con fecha de anotación 12 de marzo de 2025, cuyo importe líquido asciende a 10.427.25 euros.

NOVENO: Mediante Registro de entrada número 2025003558, la entidad adjudicataria presenta diversos documentos, entre los que se encuentra información relativa al pago realizado mediante transferencia por un importe de 457.299.95. Consta entre dicha documentación, un cuadro de pagos desde el año 2020 hasta diciembre de 2024.

En dicho documento podemos observar que la entidad adjudicataria se ha auto compensado en su contabilidad 40.467,33 euros, con la denominación COVID."

(...)

CONSIDERANDO.- La cláusula vigésimo primera del PCAP establece que si el concesionario deja de cumplir lo previsto en los pliegos el Ayuntamiento podrá adoptar las medidas que procedan, incluido la rescisión del contrato en virtud de la legislación vigente.

El apartado primero .c).4º de dicha cláusula califica como infracción muy grave los siguientes hechos:

Incumplimiento cuya sanción establecida en el PCAP es la posibilidad de rescisión del contrato con pérdida de la garantía y sin derecho a indemnización alguna.

CONSIDERANDO.- A raíz del análisis del informe de seguimiento mensual de noviembre de 2024, que tuvo registro de entrada en esta administración el 30 de diciembre de 2024, el 18 de marzo se requiere al responsable del contrato para que:

" (...) .nos remita la actualización de los mismos donde se nos informe de cada uno de los apartados expuestos según las actuaciones señaladas, y de obligado cumplimiento por parte del responsable del contrato (...) "

CONSIDERANDO.- Habiéndose mantenido una reunión con el responsable del contrato el 26 de marzo de 2025, el 27 de marzo se le reitera y amplía el requerimiento señalado en el apartado anterior en los siguientes términos:

"Tras la reunión mantenida el pasado 26 de marzo de 2025 convocada a raíz de las deficiencias detectadas en los informes mensuales de seguimiento del servicio de estacionamiento regulado S.E.R de Puerto del Rosario, se reiteran las advertencias y requerimientos realizados a la persona designada por parte de la entidad (...), para el seguimiento del contrato "SERVICIO PÚBLICO PARA EL ESTACIONAMIENTO REGULADO S.E.R. DE PUERTO DEL ROSARIO":

• Recabe información y documentación fehaciente sobre la tarifa que la entidad contratista aplica al servicio.

• En caso de que la tarifa que se aplica sea la que consta en los parquímetros, y no la establecida en la Ordenanza Fiscal Reguladora de la tasa por Estacionamiento regulado de vehículos en la vía pública, indique desde qué fecha se vienen aplicando dichas tarifas, aportando a esta administración la documentación acreditativa de tales extremos.

• Se pronuncie sobre las autoliquidaciones presentadas por la adjudicataria y su procedencia o improcedencia conforme a lo establecidos en los pliegos que rigen la presente contratación y a la Ordenanza Fiscal Reguladora de la tasa por Estacionamiento regulado de vehículos en la vía pública, a cuyos efectos se le da traslado junto con el presente requerimiento."

CONSIDERANDO.- En atención al requerimiento anterior, el responsable del contrato mediante Registro de Entrada N. º 2025008413 de fecha 1 de abril de 2025, aporta el informe de actualización solicitado en el que se incluyen las siguientes conclusiones:

"Se ha constatado, que EYSA está incumpliendo lo indicado en los pliegos de condiciones en lo que respecta a que: El adjudicatario vendrá obligado a aplicar la tarifa aprobada en cada momento por el Ayuntamiento en la Ordenanza Fiscal correspondiente, al operar con unas tarifas que no son las actualmente vigentes de acuerdo con la ORDENANZA REGULADORA DE LA TASA POR ESTACIONAMIENTO REGULADO DE VEHÍCULOS EN LA VÍA PÚBLICA.

Estás tarifas, que figuran en los parquímetros, se empezaron a aplicar a partir de las 8:20:00 del 6 de febrero de 2023, incrementando la tarifa del estacionamiento mínimo, primeros 20 minutos, en un 50%, pasando de 0,20 euros a 0,30 euros, el resto de tramos no se ha visto afectado. De esta forma, se han cobrado 0,10 euros adicionales, respecto de la

tarifa vigente, por cada aparcamiento realizado, independientemente del tiempo que este haya durado.

También se han apreciado discrepancias con las cuotas por anulación de denuncias que se están empleando.

Todo ello ha resultado en un exceso de recaudación por aplicación indebida de: tarifas, cuotas de anulación de denuncias, así como un importante número de sanciones no tramitadas ni cobradas por el Ayuntamiento. Estos excesos se han estimado y reflejado en las tablas del Apartado 3."

CONSIDERANDO.- Mediante Resolución N.º 1336 de 28 de marzo de 2025 la Concejala de Contratación acuerda lo siguiente:

"PRIMERO.- Se ordena a la entidad (...), adjudicataria del CONTRATO ADMINISTRATIVO DE LA GESTIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO PARA EL ESTACIONAMIENTO REGULADO DE PUERTO DEL ROSARIO bajo la modalidad de concesión, a que con carácter inmediato restablezca las tarifas del servicio conforme a las establecidas en la Ordenanza Reguladora de la Tasa por Estacionamiento de Vehículos en la Vía Pública, conforme a los considerandos que anteceden.

SEGUNDO.- Se requiere a la entidad (...), para que en el plazo de CINCO DÍAS NATURALES indique desde qué fecha viene aplicando las tarifas reflejadas en los parquímetros y aporte documentación e información contenida en los registros informáticos, desde dicha fecha, en el que estén volcados los datos contenidos en los parquímetros en la que conste la tarifa aplicada, desglosada conforme al Anexo de la Ordenanza Fiscal extractado en el presente informe."

CONSIDERANDO.- La entidad concesionaria mediante Registro de Entrada N.º 2025008306 de 31 de marzo de 2025, contesta al requerimiento del apartado anterior en los siguientes términos:

"I.- Que ayer día 30/03/2025 a las 23:04:03 horas, accedimos a la notificación remitida por este Excmo. Ayuntamiento de Puerto del Rosario del Decreto num. 2025001336 de fecha 28/03/2025 dictado por la Sra. Concejala Delegada de Contratación por el que, entre otros extremos, se ordena a la entidad (...), adjudicataria del CONTRATO ADMINISTRATIVO DE LA GESTIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO PARA EL ESTACIONAMIENTO REGULADO DE PUERTO DEL ROSARIO bajo la modalidad de concesión, a que con carácter inmediato restablezca las tarifas del servicio conforme a las establecidas en la Ordenanza Reguladora de la Tasa por Estacionamiento de Vehículos en la Vía Pública.

II.- Que, en cumplimiento de dicha orden, hemos dado instrucciones a PARKEON, única empresa que puede configurar las tarifas de los parquímetros, para que proceda al inmediato restablecimiento de las anteriores tarifas del servicio."

RESULTANDO: Conforme a lo expuesto, de advierte por parte del responsable del contrato que las tarifas que se vienen aplicando al servicio no son las estipuladas en la

Ordenanza Fiscal Reguladora de la tasa por Estacionamiento regulado de vehículos en la vía pública, lo que constituye un incumplimiento grave de lo establecido en el contrato. Ello sin que por parte de esta administración se haya aprobado modificación alguna de dichas tarifas ni se haya puesto en conocimiento de la misma dicha circunstancia por parte de la entidad contratista y de la responsable de contrato. De aplicarse las tarifas reflejadas, y fijadas unilateral e ilegalmente por la adjudicataria, en los parquímetros en lugar de la establecida en la Ordenanza esta habría percibido un enriquecimiento injusto a costa del ciudadano.

Por otro lado, de lo reflejado en el informe emitido por el Técnico del Departamento de Intervención y Recaudación se concluye que la concesionaria no habría abonado el precio del contrato establecido en la cláusula quinta del contrato y resto de documentación de la licitación desde mayo de 2020 hasta enero de 2025, habiendo abonado en febrero una autoliquidación de las cantidades adeudadas».

III

Los principales trámites del presente procedimiento de resolución contractual son los siguientes.

1. La tramitación del presente procedimiento se inició por Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 11 de abril de 2025.

2. Se otorgó trámite de vista y audiencia a la empresa contratista, formulando alegaciones.

2.1. y además se solicita en el mismo la práctica de las siguientes pruebas:

«3.1.-Que, al amparo de lo previsto en el artículo 76 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, esta parte, en ejercicio de su derecho de defensa, solicita la práctica de los siguientes medios de prueba:

a. Documental consistente en que se nos traslade cualquier Resolución en la se aprobase la modificación de la tarifa de aparcamiento para los primeros 20 minutos, de 0,20 a 0,30 euros, en el servicio objeto del contrato de concesión; la aprobación de la tarifa especial para trabajadores municipales desde 2018 por 30 € anuales y; la aprobación una tarifa especial para concejales, consistente en un abono anual de 30 euros para estacionamiento en zona verde.

b. Documental consistente en todos los informes emitidos por el responsable del Contrato desde el inicio de la ejecución del contrato y hasta la fecha actual, relativos al cumplimiento del contrato por parte de (...).

c. Testifical de (...), Concejala de Tráfico, en su condición de persona que habría autorizado la modificación de tarifas, a fin de que aclare los hechos relacionados con:

(i) La aprobación o validación de tarifas especiales indicadas en la alegación primera.

(ii) Su participación en la modificación de las tarifas del servicio sin tramitación formal previa.

d. Testifical de (...), en calidad de persona representante del primer responsable del Contrato, a fin de que informe sobre las comunicaciones mantenidas con esta concesionaria en relación con la remisión de informes mensuales de liquidación, y sobre su conocimiento y seguimiento del cumplimiento del régimen económico del contrato.

e. Testifical de (...), en calidad de persona representante del responsable del Contrato, a fin de que informe sobre las comunicaciones mantenidas con esta concesionaria en relación con la remisión de informes mensuales de liquidación, y sobre su conocimiento y seguimiento del cumplimiento del régimen económico del contrato.

f. Testifical de (...), en calidad de actual persona representante del responsable del Contrato, a fin de que informe sobre las comunicaciones mantenidas con esta concesionaria en relación con la remisión de informes mensuales de liquidación, y sobre su conocimiento y seguimiento del cumplimiento del régimen económico del contrato.

g. Testifical de (...), para que responda sobre la aprobación o validación de tarifas especiales establecidas en 2024 y 2025 indicadas en la alegación primera.

h. Testifical de (...), para que responda acerca de la modificación de las tarifas del servicio o del horario de regulación sin tramitación formal previa.

i. Testifical de (...), para que responda acerca del impulso y disfrute de una tarifa especial de estacionamiento no aprobada ni publicada como Ordenanza Municipal.

Dicha documentación y pruebas testificales resultan esenciales para el adecuado ejercicio del derecho de defensa y para evitar que esta parte incurra en situación de indefensión, en virtud del artículo 24 de la Constitución Española, por lo que solicitamos su práctica, traslado y la concesión de un nuevo plazo para la formulación de alegaciones previas a la propuesta de resolución».

2.2. En la Propuesta de Resolución se manifestó sobre ello que:

«La concesionaria, en virtud de lo dispuesto en el artículo 76 de la Ley 39/2015 la concesionaria solicita la práctica de una serie de pruebas de carácter documental y testifical. El artículo 77.2 del precitado texto legal establece que cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija el instructor acordará la apertura de un período de prueba. En el presente caso no se discuten los hechos alegados por la concesionaria en sucesivos escritos presentados ni en el escrito de alegaciones presentado. Las cuestiones a dilucidar en este procedimiento

presentan carácter jurídico y versan sobre la interpretación de la documental obrante en el expediente y la aportada por la concesionaria. Por lo que, dado que no se discuten los hechos alegados, que no la interpretación de los mismos, y la naturaleza del presente expediente que versa sobre cuestiones de fondo eminentemente jurídicas, no procede la apertura de período de prueba.

No obstante, dado el derecho reconocido en el artículo 53.1.a) de la Ley 39/2015 que asiste a los interesados en el procedimiento administrativo a acceder y obtener copia de los documentos contenidos en el expediente procede la remisión de la documental solicitada en el apartado 3.1.b) del escrito de alegaciones. La documental solicitada en el apartado 3.1.a) no puede ser facilitada puesto que dichos acuerdos no se han adoptado.

Conforme a lo expuesto, la alegación ha de ser desestimada. No obstante, se pondrá a su disposición la documental solicitada en el apartado 3.1.b) del escrito de alegaciones en virtud al expediente administrativo y a la documentación contenida en el mismo que asiste a los interesados en virtud de lo dispuesto en el artículo 53.1.a) de la Ley 39/2015».

2.3. Pues bien, como se verá posteriormente con mayor claridad, cuando en este Dictamen se proceda al análisis de la cuestión de fondo, las discrepancias entre la Administración y la empresa contratista en modo alguno son de carácter fáctico, sino estrictamente jurídico. Además, queda claro que la Administración no cuestiona ninguno de los hechos alegados por la interesada, máxime, cuando los mismos están documentados en el presente expediente.

2.4. En cuanto a la documental solicitada, es cierto también que parte de los documentos que refiere la contratista no existen y que al resto solicitado no solo no se le ha negado nunca el acceso a los mismos, ni siquiera ha sido referida por la contratista la existencia de una hipotética negativa de la Administración al respecto, sino que incluso están reproducidos los documentos referidos por la interesada, al menos en la parte que interesa a la cuestión de fondo, en el Acuerdo de inicio, notificado a la contratista, ya que en dicho Acuerdo se reproducen:

- El Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 20 de marzo de 2018 en el que se acepta la propuesta de modificación por parte de la adjudicataria remitida mediante escrito de fecha 26 de diciembre de 2017 con Núm. de Registro de Entrada 24.902.

- El informe de seguimiento mensual de seguimiento del servicio de estacionamiento regulado S.E.R de Puerto del Rosario, referente a noviembre de 2024.

- El informe de fecha 25 de marzo de 2025 emitido por el Técnico de Administración General del Departamento de Intervención y Recaudación.

- El informe de actualización del seguimiento emitido por el responsable del contrato de fecha 1 de abril de 2025.

2.5. Por todo lo expuesto, procede afirmar que con la omisión del periodo probatorio no se le ha ocasionado indefensión alguna la empresa contratista.

No se ha de olvidar que en el art. 77.2 LPACAP se establece que:

«2. Cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija, el instructor del mismo acordará la apertura de un período de prueba por un plazo no superior a treinta días ni inferior a diez, a fin de que puedan practicarse cuantas juzgue pertinentes. Asimismo, cuando lo considere necesario, el instructor, a petición de los interesados, podrá decidir la apertura de un período extraordinario de prueba por un plazo no superior a diez días».

Y el art. 53.1.a) LPACAP dispone que los interesados en los procedimientos administrativo, tiene el siguiente derecho, entre otros enumerados en tal precepto:

«A conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados; el sentido del silencio administrativo que corresponda, en caso de que la Administración no dicte ni notifique resolución expresa en plazo; el órgano competente para su instrucción, en su caso, y resolución; y los actos de trámite dictados. Asimismo, también tendrán derecho a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos.

Quienes se relacionen con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos, tendrán derecho a consultar la información a la que se refiere el párrafo anterior, en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración que funcionará como un portal de acceso. Se entenderá cumplida la obligación de la Administración de facilitar copias de los documentos contenidos en los procedimientos mediante la puesta a disposición de las mismas en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración competente o en las sedes electrónicas que correspondan».

3. Con posterioridad a dicho trámite se emitió el día 2 de julio de 2025 el informe preceptivo del Secretario Accidental del Ayuntamiento.

4. Después de todo ello, también el día 2 de julio de 2025, se emitió la Propuesta de Resolución, objeto del presente Dictamen.

IV

1. La Propuesta de Resolución objeto de este Dictamen propone lo siguiente:

«Primero.- Desestimar las alegaciones realizadas por la entidad (...) con CIF: (...), mediante Registro de Entrada N.º 2025012092 de 13 de mayo de 2025.

Segundo.- Resolver por incumplimiento imputable al concesionario el Contrato denominado "Gestión del Servicio público para el estacionamiento regulado SER de Puerto del Rosario, adjudicado a la entidad (...) con CIF: (...), conforme a los considerandos que anteceden.

Tercero.- Incautar la garantía definitiva constituida por importe de 17.374,98 (DIECISIETE MIL TRESCIENTOS SETENTA Y CUATRO EUROS CON NOVENTA Y OCHOCÉNTIMOS), conforme a lo establecido en el artículo 100 del TRLCSP.

Cuarto.- Dar traslado de la presente resolución a los Departamentos de Intervención, Tesorería y Tráfico, así como al Responsable del Contrato, para su conocimiento y efectos oportunos».

2. En la Propuesta de Resolución resultan de interés los siguientes pronunciamientos sobre la cuestión de fondo.

2.1. En primer lugar, acerca de los dos motivos por los que la administración considera que concurre la causa de resolución contractual establecida en el art. 223.f) TRLCSP, se señala que:

«El artículo 223.f) del TRLCSP establece como causa de resolución de los contratos el incumplimiento de las restantes obligaciones contractuales esenciales, calificadas como tales en los pliegos o en el contrato.

Obra en el expediente documentación acreditativa respecto al grave incumplimiento por parte de la concesionaria del abono del canon desde mayo de 2020 hasta enero de 2025, fecha en la que ingresó las cantidades adeudadas conforme a su autoliquidación. La falta de abono del canon establecido en la cláusula quinta del contrato constituye un incumplimiento de una obligación esencial. Incumplimiento que se ha prolongado durante más de cuatro años.

(...)

El carácter esencial de la obligación de abonar el canon, cuyo incumplimiento se reiteró dos años consecutivos, junto a la aparente voluntad rebelde del contratista al pago, determinó que en este caso se apreciara la concurrencia de una causa de incumplimiento imputable al contratista, incardinable en la letra f) del artículo 206 (sic; art. 211) del LCSP, y, por ello, la procedencia de la resolución contractual. (Dictamen 115/2014, de 11 de abril).

(...)

Consta acreditado en el expediente que la entidad concesionaria habría aumentado la tarifa aplicable a los servicios de manera unilateral desde febrero de 2023 conforme consta

en el informe remitido por la entidad responsable del contrato de 1 de abril de 2025. Dicho informe de actualización se remite al órgano de contratación previo requerimiento en atención al informe mensual de seguimiento de noviembre obrante en el expediente. En dicho informe se advierte por primera vez de que la tarifa aplicada al servicio no se corresponde con la establecida en el contrato, pliegos y ordenanza.

(...)

El incumplimiento puesto de manifiesto por parte del responsable de contrato, unido al impago del canon establecido, reviste un carácter especialmente grave conforme a lo establecido en la cláusula 21.1.c) del PCAP.4. La entidad concesionaria habría percibido un enriquecimiento injusto desde febrero de 2023, en detrimento del ciudadano, sin que hubiera acto administrativo alguno que amparase dicho aumento de tarifas. Además, no se habría puesto en conocimiento de esta administración dicha situación hasta el 30 de diciembre de 2024, fecha en que el responsable del contrato entrega el informe de seguimiento mensual referente a noviembre de 2024. Hecho que además, no ha sido negado en ningún momento por parte de la concesionaria habiendo acatado la orden emitida por la Sra. Concejala Delegada de Contratación de restablecimiento de las tarifas establecidas en la ordenanza según manifiestan en su escrito de 31 de marzo de 2025».

2.2. Asimismo, en dicha Propuesta de Resolución se contesta de forma expresa a las alegaciones formuladas por la empresa contratista, siendo de interés lo siguiente:

«Señala que a raíz la solicitud de actualización de las tarifas se mantuvieron reuniones con las Concejalías de Tráfico y Contratación y que la aplicación de las nuevas tarifas se llevó a cabo el 7 de febrero de 2023 y se mantuvo en vigor hasta el 31 de marzo de 2025. Concluyen alegando que en ningún caso dicha modificación fue adoptada de manera unilateral por la empresa concesionaria sino que fue autorizada expresamente por la Concejalía responsable del servicio con pleno conocimiento del Área de Contratación. Ello lo acreditan mediante la aportación de un informe elaborado por la persona designada para la realización de las funciones de responsable del contrato, con fecha de 25 de noviembre de 2022.

(...)

La cláusula 4ª del PCAP establece que el órgano de contratación que actúa en nombre de la corporación es el Pleno Municipal, que los acuerdos que adopte pondrán fin a la vía administrativa y que el mencionado órgano ostenta la prorrogativa de modificar el contrato por razones de interés público. Mediante acuerdo plenario de fecha 25 de julio de 2016 se facultó a la Junta de Gobierno Local a adoptar cuantas actuaciones requiriera el presente expediente. Por tanto, el órgano municipal con facultad para aprobar la modificación del contrato es la Junta de Gobierno Local por delegación del Pleno. La obligación bajo cuyo cumplimiento se escuda la concesionaria limita el cumplimiento de órdenes por parte de las Delegaciones Municipales a las competencias de actuación de las mismas. En este caso,

siendo plenamente conscientes del contenido del PCAP, prueba de ello son las repetidas remisiones realizadas en su escrito de alegaciones, la Concejalía de Tráfico y la de Contratación no tenían competencia alguna para la aprobación de la modificación tarifaria propuesta. Extremo que difícilmente podía obviar la concesionaria que asumió el PCAP en el momento de licitar, habiendo aprobado el expediente el Pleno y produciéndose su adjudicación por parte de la Junta de Gobierno Local. A todos esos documentos tuvo acceso y fueron notificados a la concesionaria.

No cabe apreciar que por la mera presentación de la solicitud de actualización de las tarifas y su toma en consideración en una reunión el Departamento de Contratación este tuviera conocimiento y permitiera su aplicación. La actuación de la concesionaria implica mala fe, tratando de evitar la aplicación del procedimiento legalmente establecido y su dilación en el tiempo mediante la solicitud a través de un ambiguo y críptico correo electrónico la confirmación mediante un "ok". De la literalidad del correo remitido se desprende que remitida la solicitud de actualización de las tarifas solicitan confirmación de la concejala todo ello a la espera de que la Técnico de Contratación pudiera responder para, posteriormente, aplicarlas. La respuesta que esperaban de la Técnica de Contratación se trataba de la correspondiente aprobación por parte del órgano de contratación. No se desprende del correo electrónico que la Sra. Concejala Delegada de Contratación consintiera la aplicación inmediata de las tarifas actualizadas.

Esta actuación fraudulenta responde a que la solicitud de restablecimiento del equilibrio económico del contrato presentado en agosto de 2020 y a la de revisión de tarifas de fecha de 7 de septiembre de 2022 no fueron contestadas por parte del órgano de contratación. Si bien es cierto que, en caso de que procediera el reconocimiento de los derechos alegados, podría evaluarse la concurrencia de perjuicios a la concesionaria el cauce para el reconocimiento de los mismos no es la aplicación de las tarifas sin la correspondiente aprobación por el órgano competente. La evaluación de los perjuicios que pudieran haberse producido han de ser reclamados y estudiados en el correspondiente procedimiento liquidatario.

Expone que esta administración ha venido realizando conductas similares mediante la transmisión de órdenes transmitidas por medios informales. No obstante, tal y como se ha señalado de la literalidad del correo electrónico remitido no se desprende que la Sra. Concejala de Contratación en aquel momento consintiera la aplicación de las tarifas actualizadas sin la aprobación por parte del órgano competente. La documental aportada no puede servir de base para justificar una conducta precedente dado que se produjeron con posterioridad a los incumplimientos puestos de manifiesto en este expediente. Hechos que además no guardan relación con el fondo del asunto».

3. Con carácter previo al estudio de la cuestión de fondo que aquí nos ocupa es necesario realizar varias precisiones.

En primer lugar, el objeto del presente Dictamen constituye determinar si concurre la causa de resolución aducida por la Administración, que es la establecida en el art. 223.f) TRLCSP, es decir, el incumplimiento de las obligaciones contractuales esenciales, calificadas como tales en los pliegos o en el contrato.

En segundo lugar, esta causa de resolución se fundamenta en dos hechos indubitados, que no son cuestionados por la empresa contratista, ni por la Administración, como ya se dijo en el Fundamento anterior de este Dictamen, siendo los siguientes:

- Que durante el periodo de tiempo referido no se abonó por parte de la contratista la administración el canon o contraprestación económica que le correspondía a dicha empresa.

- Que se produjo a partir de febrero de 2023 noviembre de 2024 un cambio de tarifa no autorizado por el órgano de contratación.

En tercer lugar, la esencia de la cuestión de fondo que aquí nos ocupa reside en una discrepancia jurídica, considerando la contratista que estaban debidamente justificados los dos incumplimientos contractuales mencionados y entendiendo lo contrario la Administración.

4. En el Dictamen de este Consejo Consultivo 350/2022, de 27 de septiembre, se ha manifestado acerca de la causa de nulidad alegada por la Administración [art. 223.f) TRLCSP] en estos términos:

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

En dicho Dictamen se recordaba, a mayor abundamiento, la doctrina del órgano consultivo estatal, haciendo constar que:

«Por su parte, el Consejo de Estado, al tratar del poder resolutorio de la Administración, sostiene en su Dictamen 41.941, de 1 de marzo de 1979, que "la facultad de resolución constituye de suyo una consecuencia tan grave que obliga a estimarla aplicable tan sólo en los casos más graves de incumplimiento, pues resultaría notoriamente desproporcionado e injusto que cualquier incumplimiento, aun mínimo, supusiera tal resolución, ya que ésta constituye una opción que la Administración ha de ejercer siempre con obligada mesura"».

5. Pues bien, la Doctrina expuesta resulta ser aplicable al presente asunto y junto con los hechos indubitados expuestos anteriormente, permite llegar a dos conclusiones relativas a los incumplimientos referidos.

5.1. En primer lugar, tanto en la cláusula cuarta del contrato en la que se establece el régimen retributivo del contratista, como en la cláusula quinta del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) consta el establecimiento de una obligación principal del contrato que se impone a la empresa contratista, que no es otra que el abono periódico de una contraprestación económica que le corresponde a la misma (canon), constando al respecto en tales cláusulas que:

«La contraprestación económica del Adjudicatario por la prestación del servicio, será la resultante de aplicar a las tarifas vigentes aprobadas anualmente e incluidas en la "Ordenanza Fiscal Reguladora de la tasa por estacionamiento regulado de vehículos en la vía pública", una baja M de acuerdo con la siguiente fórmula:

SERVICIO ESTACIONAMIENTO REGULADO S.E.R. PUERTO DEL ROSARIO.

PUERTO DEI ROSARIOR = T x [0,88- M]

R = Importe de la contraprestación mensual, a percibir por el Adjudicatario y la que estará incluido el IGIC correspondiente.

T = Recaudación bruta del mes, lo que incluye el importe total recaudado, resultante de aplicar las tasas correspondientes, incluidas las anulaciones de sanciones.

M = Porcentaje de baja económica, en tanto por uno, a ofertar por el licitador. El valor de M estará comprendido entre los valores M=0,00 y M=0,38».

El impago de tal canon o contraprestación económica durante años, hecho indubitado que ni siquiera niega la empresa contratista carece de toda justificación jurídica y supone *per se* el incumplimiento de una de las obligaciones principales del contrato y ello implica por sí solo que con ello se está incurriendo en la causa de

resolución del contrato que nos ocupa alegada por la Administración [art. 223.f) TRLCSP].

Así, es indicativo de lo señalado anteriormente que en su escrito de alegaciones la empresa contratista manifiesta que:

«De lo expuesto hasta ahora, se expone que la falta de liquidación del canon desde mayo de 2020 hasta noviembre de 2024 no obedece a una voluntad rebelde ni a una conducta dolosa de esta entidad y tampoco constituye un incumplimiento contractual tal y como hemos acreditado en el apartado 2.1 anterior, sino a un cambio en nuestro proceder de carácter excepcional y aislado, derivado de la creencia legítima de que la administración resolvería la solicitud de reequilibrio presentada en agosto de 2020».

A mayor abundamiento, la existencia de un presunto desequilibrio económico entre los años 2016 y 2020 no justifica legalmente el incumplimiento de su obligación contractual, la cual debía cumplir independientemente de que se reclamara el requilibrio económico correspondiente a través de las vías legítimas que el ordenamiento jurídico establece.

5.2. En segundo lugar, también constituye un hecho indubitado, que tampoco niega la empresa contratista, el que durante el periodo ya referido estableció de forma unilateral la modificación de las tarifas del servicio e independiente de que tuviera o no la anuencia oficiosa de algún Concejal o técnicos del Ayuntamiento, en las ya referidas cláusulas, que conocía sobradamente el contratista, se establece con toda claridad que «*El adjudicatario vendrá obligado a aplicar la tarifa aprobada en cada momento por el Ayuntamiento en la Ordenanza Fiscal correspondiente*», y no se adoptó por el órgano competente, durante el periodo de la modificación unilateral de las tarifas por parte del contratista, modificación alguna de dicha Ordenanza Fiscal, lo que también conocía dicha empresa o, al menos debió conocer la empresa contratista.

Así, ello también determina la existencia de un evidente incumplimiento de una de las obligaciones principales del contrato.

En relación con ello es preciso señalar que el que los técnicos municipales o un Concejal del Ayuntamiento le mostraran a la contratista que estaban conformes con que se modificara en un futuro la tasa referida, no le otorgaba a la empresa contratista el derecho unilateral a subir la cuantía de la tasa, puesto que ello solo se podía realizar a través de la oportuna modificación de la Ordenanza Fiscal del Ayuntamiento por el órgano competente, mediante el correspondiente

procedimiento, lo que conocía sobradamente la empresa contratista ya que constaba así en el clausulado del contrato, como ya se ha manifestado.

6. Finalmente, este incumplimiento sin causa justificada debe calificarse de grave y, por ende, culpable, con los siguientes efectos:

De acuerdo con el art. 225.3 TRLCSP, *«3. Cuando el contrato se resuelva por incumplimiento culpable del contratista, éste deberá indemnizar a la Administración los daños y perjuicios ocasionados. La indemnización se hará efectiva, en primer término, sobre la garantía que, en su caso, se hubiese constituido, sin perjuicio de la subsistencia de la responsabilidad del contratista en lo que se refiere al importe que exceda del de la garantía incautada»,* incautación declarada de forma expresa por la Administración en la Propuesta de Resolución objeto de este Dictamen.

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

En este supuesto, la Administración no ha entrado a valorar si existen daños y perjuicios, por lo que tal circunstancia se deberá sustanciar en un procedimiento autónomo y contradictorio.

C O N C L U S I Ó N

Se dictamina conforme a Derecho la Propuesta de Resolución por la que se procede a la resolución del contrato denominado «*Gestión del Servicio público para el estacionamiento regulado SER de Puerto del Rosario*», por las razones expuestas en el Fundamento IV del presente Dictamen.