Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 8 3 / 2 0 2 5

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 29 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 de resolución del contrato administrativo denominado «Responsable de los contratos de servicios del Ayuntamiento de Puerto del Rosario (Lote 5)», adjudicado a la entidad (...) (EXP. 223/2025 CA)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Puerto del Rosario, es la Propuesta de Resolución del procedimiento de resolución del contrato administrativo denominado «Responsable de los contratos de servicios del Ayuntamiento de Puerto del Rosario (Lote 5)», adjudicado a la entidad (...).

2. La legitimación para solicitar la emisión del Dictamen de este Consejo Consultivo corresponde al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento 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).

Asimismo, es competencia del Consejo Consultivo la emisión con carácter preceptivo de dictamen en los supuestos de *«(...) nulidad, interpretación, modificación y resolución de los contratos administrativos en los casos previstos en la normativa general de contratación administrativa»* [art. 11.1.D, apartado c) LCCC]. En este sentido, el art. 191.3, letra a) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 -en adelante, LCSP- (aplicable al presente

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

supuesto según el apartado segundo de su Disposición transitoria primera en relación con la Disposición final decimosexta), 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».* Estas circunstancias concurren en el presente procedimiento administrativo, incluida la oposición del contratista.

También es de aplicación, subsidiariamente, de acuerdo con lo establecido en la Disposición final cuarta, apartado 1, de la LCSP, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), porque el presente procedimiento se inició con posterioridad a su entrada en vigor, y el art. 114.3 del Real Decreto Legislativo 781/1986, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.

Asimismo, resulta aplicable, en lo que no se oponga a la LCSP (Disposición derogatoria de la LCSP), el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (en adelante, RGLCAP), carácter básico.

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

Respecto a la regulación del contrato es oportuno recordar lo ya indicado por este Consejo Consultivo, entre otros, en su Dictamen 489/2024, de 12 de septiembre, que distingue el régimen sustantivo aplicable al contrato del régimen procedimental aplicable a la resolución del contrato.

3.1. Así, en cuanto al régimen sustantivo, habiéndose adjudicado el contrato de obra denominado *«Responsable de los contratos de servicios del Ayuntamiento de Puerto del Rosario (Lote 5)»,* el 24 de enero de 2022, resulta de aplicación la LCSP (Disposición Transitoria primera, 2, en relación con la Disposición final decimosexta LCSP).

Y, dentro del referido marco legal, el régimen al que han de ajustarse los efectos y extinción del contrato es, según dispone el art. 25 LCSP, el establecido por la propia Ley y sus disposiciones de desarrollo -actualmente, y a falta de tal desarrollo reglamentario, el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de

octubre-, aplicándose supletoriamente las restantes normas de Derecho administrativo y, en su defecto, las normas de Derecho privado.

3.2. Respecto al Derecho procedimental se ha de señalar que:

3.2.1. Las normas de procedimiento aplicables serán las vigentes en el momento de inicio del expediente administrativo encaminado a la resolución del contrato. Este criterio se sustenta en lo establecido en la Disposición transitoria tercera de la LPACAP [«*a) A los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior*»], norma de aplicación subsidiaria a los procedimientos en materia de contratación, según establece el apartado primero de la Disposición final cuarta LCSP.

3.2.2. A la vista de lo anteriormente expuesto, y habiéndose iniciado el presente procedimiento de resolución contractual el día 10 de abril de 2025, esto es, bajo la vigencia de la LCSP, es por lo que procede acudir, en primer lugar, a su art. 191.3, relativo al «*procedimiento de ejercicio*» de las prerrogativas de la Administración Pública en materia de contratación.

En dicho precepto se establecen como trámites preceptivos la audiencia al contratista (art. 191.1 LCSP) 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) LCSP], trámites debidamente cumplimentados en el expediente administrativo que se ha remitido a este Consejo.

Además, el art. 112.2 LCSP establece que «El avalista o asegurador será considerado parte interesada en los procedimientos que afecten a la garantía prestada, en los términos previstos en la legislación vigente en materia de procedimiento administrativo común» y el art. 109.1, apartado b) RGLCAP, prevé también la apertura de un trámite de audiencia al avalista. En este caso, según consta en el contrato suscrito, el contratista ha constituido la garantía definitiva por importe de 2.046,58 euros, si bien no consta en el expediente la forma en que se prestó ni la documentación acreditativa.

Además, en el ámbito local, se preceptúa como necesario el informe jurídico de la persona que ostente la Secretaría de la Corporación, de acuerdo con lo establecido en la Disposición adicional tercera, apartado 8, LCSP, informe que sí obra en el expediente.

4. La competencia para resolver el presente expediente de resolución contractual corresponde a la Sra. Concejala-Delegada de Contratación, por ser el órgano de contratación (art. 212.1 LCSP). Como tal órgano de contratación ostenta la prerrogativa de acordar la resolución del contrato, conforme al art. 190 LCSP.

5. Desde el 1 de enero de 2025 el plazo de resolución (y caducidad) de los procedimientos de resolución contractual es de ocho meses, de acuerdo con la Ley 5/2024, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2025, cuya Disposición adicional sexagésima, que lleva por rúbrica *«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»*.

Por ello, habiéndose incoado el presente procedimiento de resolución contractual el 10 de abril de 2025, su caducidad se produciría el próximo 10 de diciembre de 2025, si antes no se resuelve y notifica la resolución a los interesados, siendo posible, de acuerdo con la doctrina de este Consejo Consultivo expuesta en el Dictamen 481/2022, de 7 de diciembre, la suspensión del plazo de caducidad por el tiempo que medie entre la solicitud del Dictamen y su definitiva recepción, siempre que se acuerde expresamente, se motive debidamente y sea notificado, por exigencia del art. 22.1.d) LPACAP, al contratista interesado. Esta suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses.

II

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

- Mediante Resolución del de la Concejala Delegada de Contratación n.º 214, de 24 de enero de 2022, se adjudica a la entidad la (...) el Lote 5 del contrato denominado «*Responsable de los contratos de servicios del Ayuntamiento de Puerto del Rosario*», que incluye la supervisión de los siguientes contratos: Servicio de asistencia, salvamento, socorrismo y vigilancia de las playas de Puerto Lajas, Playa de los Pozos y Playa Blanca; servicio público para el estacionamiento regulado S.E.R. de Puerto del Rosario y gestión del servicio público de transporte colectivo urbano de viajeros del municipio de Puerto del Rosario.

- Con fecha 17 de febrero de 2022, se suscribió el contrato administrativo entre el Ayuntamiento de Puerto del Rosario y la citada entidad, con una duración de dos años, pudiéndose prorrogar por dos años más anualmente, a contar a partir de la formalización del contrato (Cláusula 10 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que rigió la contratación, PCAP).

- Mediante Decreto de la Concejala de Contratación de 15 de diciembre de 2023 se acuerda la primera prórroga del contrato, hasta el 17 de febrero de 2025.

- Mediante Resolución n.º 3988, de 9 de agosto de 2024, se procede a incoar el correspondiente procedimiento para imponer penalidades por demora en la ejecución del contrato, ya que por parte de la adjudicataria se vienen incumpliendo los plazos de presentación de los informes de seguimiento mensuales y, además, porque determinados informes han sido remitidos por la entidad (...), «*por lo que han de ser inadmitidos toda vez que no provienen del profesional cuya adscripción al contrato se comprometió la adjudicataria en su proposición económica, ni por la misma. Se trata de una entidad completamente ajena al presente contrato*».

Tramitado el oportuno procedimiento, mediante Resolución n.º 5387, de 31 de octubre de 2024, se acuerda la imposición de una penalidad cuya cuantía asciende a la cantidad de 8.699,40 euros por demora de 179 días en el cumplimiento de las prestaciones del contrato, así como la incautación de la garantía definitiva por un importe de 2.046,58 euros constituida por la adjudicataria y la detracción en las facturas emitidas de la cantidades necesarias en concepto de abono de la penalidad impuesta por el importe no cubierto por la garantía definitiva, cuya cuantía asciende a 6.652,82 euros.

- Con fecha 16 de diciembre de 2024 se acuerda por el órgano de contratación la segunda prórroga anual del contrato, finalizando la vigencia del mismo el 17 de febrero de 2026.

- Con fecha 30 de diciembre de 2024 la contratista presenta el informe mensual de seguimiento del contrato del servicio de estacionamiento regulado S.E.R. de Puerto del Rosario, correspondiente al mes de noviembre, en el que por primera vez 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*».

- El 18 de marzo se requiere al responsable del contrato para que remita información actualizada sobre las actuaciones de obligado cumplimiento por parte del responsable del contrato.

- Con fecha 27 de marzo de 2025, tras una reunión mantenida con el responsable del contrato el día anterior, se le reitera y amplía el citado requerimiento 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 establecido 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».

- En atención al requerimiento anterior, el 1 de abril de 2025 el responsable del contrato 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».

III

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

- Mediante Resolución n.º 1601, de 10 de abril de 2025, se acuerda incoar el procedimiento para resolución del contrato por incumplimiento culpable del contratista.

Se acuerda asimismo la apertura del trámite de audiencia al contratista, otorgándole un plazo de diez días naturales a fin de que pudiera presentar las alegaciones que estimara pertinentes.

Esta Resolución fue notificada el 11 de abril de 2025.

- Con fecha 21 de abril de 2025, dentro del plazo conferido al efecto, el contratista presenta alegaciones en las que se opone a la resolución contractual, considerando que no concurre la causa alegada en la Resolución de inicio del procedimiento y que se ha producido la ruptura de la buena fe contractual por parte de la Administración.

- Con fecha 8 de mayo de 2025 se emite informe por la Secretaría municipal, favorable a la resolución del contrato.

- Con fecha 8 de mayo de 2025, se emite Informe-Propuesta de Resolución en cuya virtud se plantea resolver el contrato por incumplimiento culpable del contratista.

- Con fecha 9 de mayo de 2025 (con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 14 siguiente) se solicita por el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento

de Puerto del Rosario la emisión del preceptivo pronunciamiento de este Consejo Consultivo.

La Sección I de este Consejo en sesión celebrada el día 25 de junio de 2025 adoptó acuerdo de requerir al Ayuntamiento determinada documentación, en aplicación de lo dispuesto en el art. 53 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, con suspensión del plazo para la emisión del dictamen solicitado por 15 días, que podrá ser ampliado de conformidad con lo dispuesto en el citado precepto reglamentario.

- Con fecha 10 de septiembre ha tenido entrada en el Registro de este Consejo la documentación solicitada.

IV

1. La Propuesta de Resolución sometida al parecer jurídico de este Consejo Consultivo de Canarias plantea la resolución del contrato administrativo de servicios suscrito -con fecha 17 de febrero de 2022- por el Ayuntamiento de Puerto del Rosario con la entidad (...) para llevar a cabo las funciones de responsable de determinados contratos suscritos por el Ayuntamiento y a los que se ha hecho referencia en los antecedentes.

La resolución contractual se fundamenta en la causa prevista en el art. 211.1, letra f), LCSP (*incumplimiento de la obligación principal del contrato*) y 36, letra g), en relación con la Cláusula 29 del PCAP.

La aplicación de esta causa resolutoria se fundamenta en la Propuesta de Resolución en el incumplimiento por parte de la contratista de su obligación principal de supervisión de los contratos objeto del Lote 5, al no haber comprobado las tarifas que estaba aplicando el concesionario del servicio de estacionamiento regulado S.E.R. Estas tarifas no se correspondían con las establecidas en la Ordenanza reguladora de la tasa por estacionamiento regulado de vehículos en la vía pública, incumpliendo así el concesionario las condiciones contractuales establecidas en el PCAP que rigió su contratación. Este incumplimiento, que se venía produciendo desde febrero de 2023, no fue advertido ni informado por el responsable del contrato de supervisión, lo que motiva la presente resolución contractual.

2. En su oposición a la resolución contractual, el contratista alega que la omisión de su obligación de supervisión que se le imputa «*no tiene la condición de obligación esencial a efectos de determinar la resolución del contrato, máxime cuando ha actuado con diligencia en la apreciación del incumplimiento por la adjudicataria de*

la concesión y en u comunicación al Ayuntamiento y que este, que sin duda era conocedor, al menos indiciariamente, del referido incumplimiento, no lo ha puesto en conocimiento de mi representada a los efectos oportunos».

Sostiene asimismo que el incumplimiento que se le imputa ha venido propiciado, en parte, por la omisión de la buena fe contractual por parte de la Administración, que basa en un triple orden de consideraciones:

- Señala que ha informado desde que tuvo conocimiento de que las tarifas aplicadas no son las establecidas en la Ordenanza, lo que se produjo en diciembre de 2024, sin que el Ayuntamiento haya remitido ninguna comunicación al respecto hasta el 18 de marzo de 2025. Añade que la aplicación de las tarifas es claramente visible y pública en los parquímetros para cualquier ciudadano o miembro del Ayuntamiento.

- Indica también que no recibió comunicación alguna de la modificación del contrato del servicio de estacionamiento regulado S.E.R. aprobada en 2018 hasta que la solicitó en 2025, manifestando que, en su calidad de contratista, ostenta el derecho a recabar del Ayuntamiento la colaboración necesaria en el primer período de la contratación para la puesta en marcha de todas las condiciones exigidas para la realización del servicio, así como a recibir la protección adecuada para que pueda prestar el servicio debidamente, para lo cual podrá recabar la colaboración de los correspondientes servicios municipales.

- Por último, expone que conforme a los pliegos que rigen la presente licitación el responsable del contrato será una persona totalmente ajena a los contratos de servicios realizados por el Ayuntamiento. Refiere que tras la reunión mantenida el 26 de marzo de 2025 se le transmite que la anterior responsable del Contrato contrajo matrimonio con la persona coordinadora de la concesionaria del servicio de estacionamiento regulado, circunstancia de la que la anterior Concejala-Delegada de Contratación (durante cuyo mandato tuvo lugar la tramitación y adjudicación del contrato en cuestión) tuvo conocimiento por estar presente en la ceremonia.

3. Las causas de resolución del contrato vienen establecidas, con carácter general, en el art. 211 LCSP y, de forma específica para el contrato de servicios, en su art. 313; y, en este caso concreto, en la cláusula 36 del PCAP.

Respecto a la remisión que hace el art. 313 LCSP a las causas generales de resolución del contrato señaladas en el art. 211 de la citada Ley, se ha de indicar que

el apartado primero del precitado artículo contempla -en su letra f)-, como causa resolutoria *«el incumplimiento de la obligación principal del contrato»*.

Por su parte, el Pliego que rige la presente contratación, en su cláusula 36, regula la resolución del contrato, estableciendo lo siguiente:

«Asimismo, son causas de resolución del contrato, los incumplimientos de las obligaciones establecidas en el presente Pliego, y en el resto de documentación calificada como contractual por este pliego, incluida la oferta del adjudicatario; (...) y las contempladas con carácter general en la LCSP y de forma específica para este tipo de contratos, y de forma particular las siguientes:

g) La resolución por incurrir el contratista en incumplimiento muy grave o grave de sus obligaciones contractuales, previa audiencia del contratista».

A su vez, la cláusula 29 del PCAP califica como incumplimiento de carácter muy grave las siguientes acciones:

«• El incumplimiento de las obligaciones esenciales derivadas del contrato y las establecidas en el presente documento que puedan suponer un perjuicio grave en los trabajos resultantes del contrato y al Ayuntamiento de Puerto del Rosario.

• El falseamiento o falta de información que deba proporcionar el contratista al Ayuntamiento, de conformidad con lo establecido en el presente Pliego.

• Inobservancia de norma, disposiciones o resoluciones administrativas, emanadas de las autoridades y organismos competentes en la materia que afecten a la vigilancia».

4. Respecto a la potestad resolutoria de los contratos administrativos, este Consejo Consultivo de Canarias ha tenido ocasión de manifestar lo siguiente [*v.,* Dictamen 393/2024, de 3 de julio, reiterado, entre otros, en el Dictamen 218/2025, de 20 de mayo]:

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

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

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

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

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

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

«Tanto la LCSP como los pliegos atribuyen a la Administración un margen de discrecionalidad para optar bien por la resolución bien por la imposición de esas penalidades; pero, como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de noviembre de 2000, "la discrecionalidad que se otorga a la Administración debe ser desarrollada ponderando en todo caso las circunstancias concurrentes al objeto de alcanzar la necesaria y debida proporcionalidad entre los hechos y sus consecuencias", habiendo declarado la sentencia de 1 de octubre de 1999 que "a los efectos de apreciar un incumplimiento bastante para la resolución, lo determinante debe ser que afecte a la prestación principal del contrato, y que se exteriorice a través de una inobservancia total o esencial de dicha prestación".

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

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

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

Por otra parte, y como hemos reiterado en distintas ocasiones [véase, en este sentido, el Dictamen 281/2024, de 6 de junio, con cita del Dictamen 474/2022, de 7 de diciembre o el ya citado Dictamen 218/2025, de 20 de mayo], 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 cuándo una obligación es esencial en atención a las circunstancias concurrentes, que *«el incumplimiento ha de ser grave y de naturaleza sustancial, debiendo dilucidar en qué supuestos se trata de verdadero y efectivo incumplimiento de las obligaciones contractuales, revelador de una voluntad deliberada y clara de no atender, dolosa o culposamente, los compromisos contraídos»*.

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

5. Atendiendo a esta doctrina y una vez analizado el contenido del expediente procede apreciar que concurre, como sostiene la Propuesta de Resolución, la causa resolutoria prevista en la letra f) del art. 211.1 LCSP y 36 del PCAP.

En efecto, en el presente supuesto se constata la existencia de un incumplimiento por parte del contratista especialmente grave, cualificado, y de naturaleza sustancial del contrato. Circunstancia ésta ya por sí sola determinante de la procedencia de la resolución contractual tramitada por la Administración, en tanto que revela el incumplimiento de la prestación genuinamente esencial del contrato, que es precisamente la realización de las tareas o trabajos de supervisión de la ejecución de los contratos de servicios comprendidos en el Lote 5, que asumió en virtud del contrato suscrito. Supervisión que, en el caso del servicio de estacionamiento regulado, abarca, sin necesidad de mayor esfuerzo interpretativo, la comprobación de que las tarifas que aplica el concesionario -elemento esencial de este servicio- se ajustan a sus condiciones contractuales. Este incumplimiento del concesionario, unido a la falta de pago del canon, motivó precisamente el inicio del

procedimiento de resolución contractual de este contrato de gestión de servicios, cuya Propuesta de Resolución ha sido recientemente dictaminada por este Consejo Consultivo, que la consideró conforme a derecho (Dictamen 346/2025, de 10 de septiembre).

La obligación de supervisión de estos contratos se encuentra claramente establecida en la Cláusula tercera del Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT), que dispone:

«El Responsable del contrato, de conformidad con lo establecido en el artículo 62 de la LCSP, 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 con arreglo a lo establecido en los pliegos de condiciones y en la legislación vigente».

Dentro de esta obligación, se incluyen en la misma Cláusula tercera del PPT, entre otras, las siguientes actuaciones: supervisar el normal desarrollo de los trabajos objeto del contrato, comprobar que dichos trabajos se adecuan a las prescripciones técnicas recogidas en cada uno de los pliegos de los servicios contratados, y que los adjudicatarios cumplen con sus obligaciones contractuales, velar por el cumplimiento de la normativa aplicable en cada caso, disponer de toda la información relevante del servicio debiendo estar informado de las incidencias que se produzcan, llevar a cabo, cuando corresponda, la propuesta de penalidades por incumplimientos en la ejecución de los servicios y girar instrucciones al concesionario para garantizar la correcta ejecución del contrato y para que sean vinculantes las recogerá por escrito en el plazo de dos días hábiles en el libro de inspección.

Se colige sin mayor dificultad del contenido de esta Cláusula tercera del PPT que el contratista debe hacer un seguimiento completo de la ejecución del contrato del servicio de estacionamiento regulado y que es su obligación por tanto comprobar también las tarifas que en cada momento se apliquen y que éstas se ajusten a su Ordenanza reguladora. Se trata por consiguiente de la obligación principal del contrato que constituye su objeto mismo y debió, por tanto, tras las comprobaciones pertinentes en cada momento, advertir y poner en conocimiento de la Administración el incumplimiento del régimen tarifario del servicio de estacionamiento.

Como antes se ha señalado, el contratista se opone a esta consideración de incumplimiento grave, señalando que informó a la Administración desde que fue

advertido el citado incumplimiento. No obstante, si bien es cierto que lo hizo constar en su informe correspondiente al mes de noviembre de 2024 -presentado el 30 de diciembre- en su informe actualizado de 1 de abril de 2025 indica que el cambio de tarifa se produjo desde febrero de 2023, fecha desde la que, en virtud de sus obligaciones contractuales, debió ponerlo en conocimiento de la Administración y no lo hizo. Evidencia con ello una defectuosa ejecución de su contrato en lo que es su obligación principal, consistente en la supervisión de la ejecución del contrato de servicio de estacionamiento regulado, omitiendo así datos fundamentales, como es el de las tarifas realmente aplicadas, lo que se considera en el PCAP una falta muy grave (cláusula 29.2 del PCAP) que habilita a la resolución del contrato.

Por lo demás, por lo que se refiere a las restantes alegaciones del contratista, procede señalar:

En relación con la ausencia de información hasta diciembre de 2024 por parte del Ayuntamiento acerca de que las tarifas aplicadas no son las establecidas en la Ordenanza, debe tenerse en cuenta que el contratista, en su calidad de responsable de supervisión, tenía a su disposición toda la documentación contractual del contrato de gestión del servicio de estacionamiento regulado y la obligación de conocerla al objeto de poder acometer sus trabajos, constando en el contrato suscrito en aquella (que consta en el expediente de este Consejo en el que recayó el ya citado Dictamen 346/2025, de 10 de septiembre) el régimen retributivo del concesionario, en el que se estableció su obligación de aplicar la tarifa aprobada en cada momento por el Ayuntamiento en la correspondiente Ordenanza (cláusula cuarta). Además, la alegación relativa a que la aplicación de las tarifas es claramente visible y pública en los parquímetros para cualquier ciudadano o miembro del Ayuntamiento obvia que, aunque ello fuera así, es su obligación contractual la comprobación de las mismas, sin que pueda hacer recaer en la propia Administración este incumplimiento.

Por lo que se refiere a la modificación de las tarifas, consta en el expediente que ésta no se produjo y, como señala la Propuesta de Resolución, en ningún caso cabría que, sin modificar la Ordenanza reguladora, se procediera a la modificación contractual, dada la naturaleza reglamentaria de aquella, que no puede ser contradicha por un acto administrativo. En relación con esta cuestión, indica la Propuesta de Resolución lo siguiente:

«Asevera el contratista que esta administración era " (...) sin duda conocedora, al menos indiciariamente, (...) " del cambio de tarifa aplicado por la concesionaria y que no se

ha puesto en conocimiento de dicha entidad. En esta administración constan escritos por parte de la persona designada para la ejecución del presente contrato en el que se solicita la actualización de las tarifas aplicadas en los parquímetros a través de la modificación de la Ordenanza y un informe en el que se pone de manifiesto que dicha solicitud fue tratada en una reunión con la concejalía de contratación. Solicitud que debía ser tramitada mediante procedimiento legalmente establecido, lo que no se produjo. No consta documentación o escrito alguno en el que se nos comunique que se ha procedido a modificar las tarifas efectivamente aplicadas al servicio, pese a que la Ordenanza no había sido modificada ni se había dictado acto administrativo por parte del órgano de contratación, por lo que difícilmente puede esta administración tener conocimiento de dicho extremo. Se le recuerda a la contratista que no es la administración la que debe fiscalizar la ejecución del contrato y poner en su conocimiento los posibles incumplimientos, sino que es ella la que debe realizar dichas funciones y ponerlo en conocimiento del Ayuntamiento».

Por último, en cuanto a su alegación de que la persona responsable de la ejecución del contrato tiene relación con la persona coordinadora del contrato de gestión del servicio de estacionamiento regulado, incumpliéndose así la exigencia establecida en el PCAP de que el responsable del contrato sea una persona totalmente ajena a los contratos de servicios realizados por el Ayuntamiento, tampoco puede hacer recaer este incumplimiento sobre la Administración, puesto que esa persona fue designada por la propia contratista, por lo que es a ella a quien corresponde solventar los conflictos de intereses que surjan durante la ejecución del contrato.

Por lo demás, la Propuesta de Resolución aborda *in extenso* las alegaciones del contratista, que desestima motivadamente.

En conclusión, y a la vista de lo manifestado anteriormente, se aprecia la concurrencia de la causa de resolución contractual alegada por el Ayuntamiento de Puerto del Rosario en el presente supuesto [art. 211.1, letra f) LCSP].

6. Una vez apreciada la concurrencia de causa legal para la resolución del contrato por incumplimiento culpable del contratista, procede determinar los efectos de aquélla [arts. 213 y 313 LCSP en relación con las cláusulas 35.1 y demás concordantes del PCAP].

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

En todo caso, el acuerdo de resolución contendrá pronunciamiento expreso acerca de la procedencia o no de la pérdida, devolución o cancelación de la garantía que, en su caso, hubiese sido constituida -art. 213.5 LCSP-. Circunstancia ésta que resulta aplicable al presente supuesto en virtud de lo establecido en el art. 213.3 LCSP.

No obstante, la Propuesta de Resolución no contiene pronunciamiento alguno sobre esta cuestión.

Consta en el expediente que la garantía inicialmente depositada por el contratista fue incautada en su totalidad por disponerlo así la Resolución de la Concejala de Contratación Resolución n.º 5387, de 31 de octubre de 2024, en la que le impuso una penalidad por demora en el cumplimiento de las prestaciones del contrato.

No consta sin embargo que, en aplicación de la Cláusula 20.4. del PCAP, la adjudicataria haya repuesto la garantía constituida.

En cualquier caso, por disponerlo así el art. 213.5 LCSP, la Propuesta de Resolución ha de contener un expreso pronunciamiento acerca de la pérdida de la garantía.

El importe de los daños y perjuicios podrá determinarse de forma motivada en expediente contradictorio instruido a tal efecto, quedando entretanto retenida la garantía [art. 113 RGLCAP]. En este supuesto, la Administración no ha entrado a valorar si existen daños y perjuicios derivados del incumplimiento contractual del contratista, por lo que tal circunstancia se deberá sustanciar en un procedimiento autónomo y contradictorio -apartado tercero de la parte dispositiva de la Propuesta de Resolución-.

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

C O N C L U S I Ó N

Se dictamina conforme a derecho la Propuesta de Resolución por la que se acuerda la resolución del contrato administrativo denominado «*Responsable de los contratos de servicios del Ayuntamiento de Puerto del Rosario (Lote 5)*», adjudicado a la entidad (...) sin perjuicio de lo señalado en el Fundamento IV.6 del presente Dictamen en relación con la incautación de la garantía.