

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

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 27 de mayo de 2026.

Dictamen solicitado por el Sr. Presidente del Consorcio del Agua de Lanzarote en relación con la *Propuesta de Resolución culminatoria del procedimiento de resolución del «contrato de gestión de servicio público concesión de los servicios de abastecimiento de agua, saneamiento y reutilización de las islas de Lanzarote y La Graciosa», adjudicado a la entidad mercantil (...) (EXP. 169/2026 CA)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado mediante oficio con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 22 de abril de 2026, tiene por objeto examinar la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución formulada por el Consorcio del Agua de Lanzarote en cuya virtud se plantea la resolución del «contrato de gestión de servicio público concesión de los servicios de abastecimiento de agua, saneamiento y reutilización de las islas de Lanzarote y La Graciosa», adjudicado a la entidad mercantil «(...)» [constituida a los efectos de ejecución del presente contrato como (...) -en adelante, (...) - en virtud de lo dispuesto en la cláusula 5.1.4, apartado 1.º, del pliego de cláusulas administrativas particulares por las que se rige el presente contrato público].

2. En cuanto a la legitimación del Presidente del Consorcio del Agua de Lanzarote, ha de decirse que, si bien, de partida, no figura expresamente prevista entre las personas legitimadas para solicitar el dictamen de este Consejo Consultivo, atendiendo al art. 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias -en adelante, LCCC-, sin embargo, no es menos cierto que con carácter general nuestra doctrina -expresada, entre otros, en los Dictámenes 201/2005, de 14

* Ponente: Sr. Belda Quintana.

de julio, 484/2012, de 18 de octubre, 381/2015, de 16 de octubre, o 405/2020, de 14 de octubre, emitidos a solicitud de distintos presidentes de entes u organizaciones instrumentales dotadas de personalidad jurídica propia y/o autonomía orgánica y funcional-, ha sido interpretar extensivamente el art. 12.3 LCCC en el sentido de considerar que la autoridad legitimada para solicitar el correspondiente dictamen es la que ostente la representación legal del mismo, cuando se trate de organizaciones con personalidad jurídica propia y funcionamiento autónomo, siempre que su eventual adscripción orgánica no lesione su autonomía funcional.

Por lo que, en el presente caso, no habría objeción para que se solicite el dictamen por el Presidente del Consorcio del Agua de Lanzarote, en tanto que tiene conferida la representación legal de dicho organismo, en virtud de lo establecido en los estatutos de la citada entidad [art. 13.1, letra b) de los estatutos del Consorcio – BOC n.º 178, de 10 de septiembre de 2024-].

3. Es competencia del Consejo Consultivo la emisión, con carácter preceptivo, de dictamen en los supuestos de « (...) *nulidad, interpretación, modificación y resolución de los contratos administrativos en los casos previstos en la normativa general de contratación administrativa*» [art. 11.1.D, apartado c) LCCC]. En este sentido, el art. 191.3, letra b) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 -en adelante, LCSP- [texto legal aplicable al presente supuesto de acuerdo con lo establecido en el apartado 4 del presente Fundamento Jurídico], señala que « (...) *será preceptivo el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva en los casos y respecto de los contratos que se indican a continuación: a) La interpretación, nulidad y resolución de los contratos, cuando se formule oposición por parte del contratista*». Circunstancias éstas que concurren en el presente procedimiento administrativo -incluida la oposición del contratista- y que determinan la preceptividad del dictamen de esta Institución consultiva.

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

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

el régimen sustantivo aplicable al contrato, del régimen procedimental aplicable a la resolución del contrato.

Así, en cuanto al régimen sustantivo, y habiéndose adjudicado el contrato administrativo de referencia el día 26 de abril de 2013, esto es, antes de la entrada en vigor de la vigente LCSP, resulta de aplicación el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público -en adelante, TRLCSP-. Y ello en virtud de lo establecido en el apartado segundo de la Disposición Transitoria Primera de la LCSP en relación con la cláusula primera del Pliego.

Dentro del referido marco legal, el régimen al que han de ajustarse los efectos y extinción del contrato es, según dispone el art. 19.2 TRLCSP, el establecido por la propia Ley y sus disposiciones de desarrollo [esto es, el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre -en adelante, RGLCAP-], aplicándose supletoriamente las restantes normas de Derecho administrativo y, en su defecto, las normas de Derecho privado.

4.2. Respecto al Derecho procedimental aplicable se ha de señalar que las normas de procedimiento aplicables serán las vigentes en el momento de inicio del procedimiento administrativo encaminado a la resolución del contrato, por lo que habiéndose incoado el presente procedimiento de resolución contractual el día 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] y, cuando se formule oposición por parte de éste, el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva [art. 191.3, letra a)]. Trámites que aparecen debidamente cumplimentados en el procedimiento administrativo que se ha remitido a este Consejo.

Asimismo, el art. 112.2 LCSP establece que «el avalista o asegurador será considerado parte interesada en los procedimientos que afecten a la garantía prestada, en los términos previstos en la legislación vigente en materia de procedimiento administrativo común». Y el art. 109.1, apartado b) RGLCAP, prevé también la apertura de un trámite de audiencia al avalista o asegurador cuando se proponga la incautación de la garantía depositada.

En el presente caso consta acreditado el otorgamiento del trámite de audiencia a la entidad avalista (...) -en adelante, (...)-.

Finalmente, el art. 109.1, apartado c) RGLCAP, prevé la evacuación preceptiva del informe del Servicio Jurídico. Trámite éste que ha sido convenientemente observado mediante la emisión de informe por parte de la Secretaria del Consorcio del Agua de Lanzarote [art. 17.1 y 2, letra d) de los estatutos del Consorcio].

5. En cuanto al plazo máximo para resolver -y notificar- se ha de señalar que la resolución de incoación del presente procedimiento administrativo se adoptó el día 10 de abril de 2025, esto es, con posterioridad a la entrada en vigor -el 1 de enero de 2025- de la Ley 5/2024, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2025, cuya disposición adicional sexagésima 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 el presente caso, consta la adopción de diversos acuerdos por parte de la Asamblea General del Consorcio del Agua de Lanzarote [con fecha 6 de octubre de 2025 y 17 de diciembre de ese mismo año], en cuya virtud se acuerda la suspensión del plazo máximo para resolver -y notificar- el presente procedimiento de resolución contractual. De tal manera que, como indica la Secretaria del Consorcio en su informe jurídico de 14 de abril de 2026, *«a la fecha de reanudación del plazo de suspensión del expediente de Resolución del contrato concesional que se extendió, tras la prórroga, al 6 de abril de 2026 restarían dos meses y cuatro días para alcanzar los ocho meses de duración máxima del procedimiento de resolución del contrato»*. Por lo que procede concluir que el procedimiento administrativo de referencia no ha caducado.

6. La competencia para resolver el expediente de resolución contractual le corresponde al órgano de contratación [arts. 190, 191.4 y 212 LCSP]. En este caso, a la Asamblea del Consorcio del Agua de Lanzarote [Cláusula 7 del Pliego].

II

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

1. Con fecha 26 de abril de 2013 el Consorcio del Agua de Lanzarote adjudica, tras el correspondiente procedimiento negociado con publicidad, el contrato de concesión de los servicios de abastecimiento de agua, saneamiento y reutilización de las Islas de Lanzarote y la Graciosa, a la entidad «(...)», la cual, conforme establece el pliego regulador de la licitación -cláusula 5.1.4, apartado 1.º-, constituyó la sociedad «(...)» -(...) - que es la entidad que lleva a cabo la gestión de la concesión.

2. Con fecha 23 de mayo 2013 se formaliza en documento administrativo el contrato público de referencia, estableciéndose, entre las condiciones contractuales más relevantes, las siguientes:

« (...) conforme se establece en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares de la licitación, (...), ha constituido la (...), quien llevará a cabo el objeto de la concesión, a cuyo efecto (...), le cede el contrato de gestión de servicios.

(...)

CLÁUSULAS

PRIMERA: RÉGIMEN LEGAL. El presente contrato, se formaliza al amparo de lo dispuesto en el art. 111 del Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local (TRBRL), del TRLCSP RDL 3/2011, de 16 de noviembre, del R.D. 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la LCSP, del R.D. 1098/01, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la LCAP, en tanto continúe vigente y no contradiga al mencionado Reglamento, y 1255 del Código Civil (C.C.).

La sociedad mercantil (...) cede en este acto el presente contrato a (...) quien se comprometerá a la ejecución del mismo, con estricta sujeción en orden de prelación a su Oferta, al Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, al Pliego de Prescripciones Técnicas y sus Anexos (1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 y Bases Redacción Reglamento) y a las Actas del procedimiento negociado en materia económica y de recursos humanos, que figuran en el expediente, documentos contractuales conocidos por los otorgantes, que se dan aquí por reproducidos a todos los efectos legales, que aceptan incondicionalmente, sin reserva alguna y que firman ambos en prueba de conformidad.

La sociedad mercantil (...) responderá solidariamente con (...) del cumplimiento de las obligaciones económicas y de cualquier otra índole dimanantes del mismo, de conformidad con lo previsto en el párrafo anterior.

SEGUNDA: OBJETO. El presente contrato tiene por objeto la gestión de los Servicios de Abastecimiento de Agua, Saneamiento (alcantarillado y depuración) y Reutilización de las islas de Lanzarote y la Graciosa, mediante gestión indirecta y en régimen de concesión, así como la ejecución de las obras que se prevén en el plan de inversiones que se detallan en la oferta del adjudicatario. (Apartado B. Presupuesto de Inversiones a cargo del concesionario).

La Retribución del Concesionario, Canon Inicial, Cánones Variables (A, B y C), Canon Extraordinario, Inversiones comprometidas a realizar y Duración, serán los establecidos en la oferta presentada por el adjudicatario tras la negociación de los aspectos negociables recogidos en los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares que rigieron la licitación que se incorpora como Anexo I al Contrato.

(...)

CUARTA: INVERSIONES. Las inversiones serán las recogidas en la oferta del adjudicatario y recogidas en el Presupuesto de Inversiones, a su cargo, en el sistema de abastecimiento, saneamiento y reutilización por importe a valor del año 1 de (...) 54.455.128,00 € (Apartado B Presupuesto de inversiones).

(...)

SEXTA: GARANTÍAS. Como garantía del cumplimiento de sus obligaciones contractuales y en concepto de Garantía Definitiva, (...) presenta carta de pago por importe de (...) 6.000.000,00€ y en concepto de Garantía Complementaria (...) 2.000.000,00€, cuyo comprobante se incorpora como anejo del presente contrato y que será devuelta una vez transcurrido el período de garantía y previos los oportunos trámites reglamentarios, siempre y cuando el contrato se haya ejecutado en los términos y condiciones previstos en el mismo.

SÉPTIMA: DURACIÓN DEL CONTRATO. La duración del contrato será de TREINTA (30) AÑOS, a contar desde el día hábil siguiente a la formalización del Acta de Inicio que no podrá ser superior a 30 días naturales desde la firma del presente contrato.

De conformidad con la Clausula cuarta del pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, y por elección del adjudicatario, el inicio de las operaciones objeto de concesión será el 1 de junio de 2013.

Siendo el plazo de garantía de (...) 2 años a partir de la fecha de reversión o conformidad de la gestión del servicio».

3. Con fecha 7 de abril de 2025 la responsable del contrato de referencia evacua informe en el que propone la incoación de procedimiento administrativo de resolución contractual, amparada en las siguientes conclusiones:

«Primera. Una de las razones por las cuales el Consorcio Insular de Aguas de Lanzarote sacó a licitación el contrato de concesión de los servicios de abastecimiento de agua, saneamiento y reutilización de las Islas de Lanzarote y la Graciosa, era con la finalidad de llevar a cabo acciones tendentes a reducir el volumen de agua producida y no facturada, de modo tal que las pérdidas no superasen el 30%. En la actualidad las pérdidas superan el 55%.

Segunda. Se ha producido el incumplimiento de la obligación esencial recogida en la cláusula 29 del PCAP que establece: “El cumplimiento de las inversiones comprometidas a realizar por el adjudicatario. La falta de realización de dichas inversiones, la falta de realización en las cuantías ofertadas o el retraso en su realización, conforme a lo dispuesto en los presentes pliegos y en la oferta del adjudicatario, será incumplimiento de esta obligación esencial”.

En concreto se ha producido una falta de ejecución de inversiones previstas en la oferta de la adjudicataria de la concesión y que tenían como objetivo minorar las pérdidas en la red y el agua no facturada (inversiones en redes y contadores), se ha producido la modificación o alteración unilateral de las inversiones ofertadas, se han llevado a cabo e inversiones no contempladas y se ha producido el incumplimiento del plazo de 5 años en la ejecución de las inversiones acordadas, incumplimientos de una obligación esencial que habilita a la resolución por incumplimiento del contrato.

Sin duda alguna estos incumplimientos han ayudado a que no se haya alcanzado el objetivo de reducir las pérdidas en la red y el agua no facturada y con ello minorarlas del 50% al 30%.

Tercera. Se ha producido el incumplimiento de la obligación esencial del apartado b) de la cláusula 29 del contrato que exige el cumplimiento del Plan de Explotación de los Servicios y del Plan de Organización y Gestión del Servicio ofertado por el adjudicatario del contrato.

Así se han incumplido, al menos, los siguientes puntos del Plan de explotación: El punto a.2.2. del Plan de explotación relativo Gestión del mantenimiento; El punto a.2.3. del Plan de explotación relativo Control y seguimiento de la red de transporte; El punto c. del Plan de explotación relativo Plan de mejora del balance hidráulico del sistema de agua potable y en concreto; El punto c.3.4 del Plan de explotación relativo a la Fragmentación mediante sectorización de los sistemas de suministro de agua potable y reutilización; El punto c.3.6. del Plan de explotación relativo a Plan de control permanente de fugas; El punto c.3.7. del Plan de explotación relativo al Plan de Reducción de consumos no controlados; El punto i. del Plan de explotación relativo Plan de innovación y herramientas de gestión.

La finalidad del plan de explotación era llevar a cabo acciones tendentes a reducir el volumen de agua no registrada que se corresponde con la suma de las pérdidas reales.

Es por este motivo que el PPT en su cláusula 16, apartado 7, relativo a las fugas, señalaba que el agua producida y no facturada no podría superar el 30%.

Los incumplimientos del Plan de Explotación han tenido como consecuencia inmediata que no se haya alcanzado el objetivo de reducir las pérdidas en la red y el agua no facturada y con ello minorarlas del 50% al 30%.

Cuarta. Se ha incumplido el apartado a) de la cláusula 29 del PCAP que regula la obligación esencial consistente en: a) El pago de los cánones en los plazos establecidos en los presentes pliegos. La falta de pago de dichos cánones, el pago parcial o el retraso en el pago dará lugar al incumplimiento de esta obligación esencial.

En concreto se ha incumplido el pago del CANON C que viene determinado como un porcentaje del 6% de las ayudas de estado obtenidas, esto es, de ingresos obtenidos en concepto de subvenciones de capital y a la explotación o de bonificaciones y exenciones propias de la Comunidad Autónoma de Canarias o cualquier otra Administración, donaciones, contratos de ininterrumpibilidad y cualquier otro ingreso de naturaleza similar se abonará en la primera quincena del mes siguiente al trimestre objeto de pago a cuenta.

Un análisis de las Cuentas Anuales de la entidad (...) en el Registro Mercantil desde el año 2013 al año 2022 pone de manifiesto como se han aplicado DEDUCCIONES FISCALES en Canarias por la actividad realizada en la concesión sin haber abonado el 6% del CANON que asciende aproximadamente a 833.000 euros de principal.

Del mismo modo la concesionaria ha incumplido la obligación de suministrar la información requerida para la liquidación del referido CANON C, al no entregar la información solicitada y que permite determinar con precisión exacta la cantidad de CANON C que no ha sido satisfecha y que se ha ocultado al Consorcio.

Quinta. La falta de ejecución de inversiones previstas en la oferta de la adjudicataria de la concesión, el incumplimiento del plazo en la ejecución de las inversiones acordadas y el incumplimiento del Plan de explotación de servicio ha tenido como consecuencia el incumplimiento la cláusula 16 apartado 7 del PPT que imponía que el agua producida y no facturada no podría superar el 30%.

Dado que las pérdidas superan el 50% del agua producida, se está generando una perturbación grave del servicio. Las pérdidas en las redes están dando lugar a la imposibilidad de suministrar y abastecer a los distintos municipios de manera regular siendo los cortes de suministro continuos y diarios.

La regularidad en la prestación del servicio es la obligación principal del contrato y su incumplimiento está tipificado como infracción muy grave al provocar perturbaciones reiteradas en el servicio y la prestación de manera regular y continuada lo que habilita, de conformidad con lo establecido en las letras g) y h) de la cláusula 47 del PCAP a la resolución del contrato

Sexta. Se ha producido un incumplimiento de la obligación de no subcontratar prestaciones principales del contrato, en concreto la explotación y mantenimiento del saneamiento, lo que da lugar a la comisión de una infracción muy grave que habilita a la resolución del contrato.

Séptima. Como consecuencia de la resolución contractual, la Administración se encuentra obligada a liquidar el contrato y, en concreto, se encuentra obligada a satisfacer el equivalente pecuniario o restituir el importe de las inversiones pactadas realizadas, detrayendo la amortización.

La restitución incluye únicamente el precio de las obras e instalaciones pactadas y no, por el contrario, de los cánones. En nuestro caso, por tanto, no cabe la restitución del canon inicial ni de los variables. Del mismo modo a la hora de cuantificar el importe de las inversiones y ejecución de obras e instalaciones es necesario detraer el beneficio industrial en el caso de la obra haya sido contratada por el (...) a un tercero.

Octava. Si la resolución del contrato no causa daños a la Administración o los que causa son de una cuantía inferior al importe de la garantía, el contratista no tendrá derecho a la devolución de la garantía, la cual se incauta siempre que la resolución del contrato lo sea por su culpa. Puede así afirmarse que, si no hay daños o los que hay son inferiores al importe de la garantía, ésta se comporta como una cláusula penal sustitutiva o compensatoria de los daños y perjuicios. Pero si hay daños y su cuantía excede el importe de la garantía definitiva, ésta no es más que un anticipo de la indemnización de modo que cumple una función liquidatoria parcial de los daños causados por el contratista a la Administración.

Novena. El concesionario debe indemnizar el interés contractual positivo que es la regla general en la determinación de la indemnización de daños y perjuicios por incumplimiento contractual y que permite colocar al acreedor en la posición en que se encontraría si el contrato se hubiera cumplido perfectamente. El importe de la indemnización será idealmente aquél que restaure a la parte contractual perjudicada en la situación de utilidad o bienestar en la que se hallaría si el contrato se hubiera cumplido perfectamente.

Décima. Cabe que la Administración imponga al contratista la continuación de servicio hasta tanto no lo preste un nuevo adjudicatario.

Undécima. A la vista de lo expuesto consideramos posible la intervención del servicio, como medida cautelar o provisional, tanto al inicio del procedimiento como en cualquier momento posterior al mismo y durante la tramitación del procedimiento de resolución en aras del servicio y con el fin de paliar o evitar la grave perturbación que se está produciendo».

III

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

1. Con fecha 10 de abril de 2025 la Asamblea General del Consorcio del Agua de Lanzarote adoptó, en sesión extraordinaria, el siguiente acuerdo:

«Primero. INICIAR EL PROCEDIMIENTO DE RESOLUCIÓN DEL CONTRATO DE CONCESIÓN DE LOS SERVICIOS DE ABASTECIMIENTO DE AGUA, SANEAMIENTO Y REUTILIZACIÓN DE LAS ISLAS DE LANZAROTE Y LA GRACIOSA.

Segundo. Se confiera a CONCESIONARIO DEL SERVICIO; avalista y entidad aseguradora de ésta, si la hubiere, un plazo de diez días -hábiles- para que pudieran alegar y/o presentar los documentos y justificaciones que estimasen pertinentes respecto a la resolución contractual emprendida por el órgano de contratación, a los efectos del artículo 109 del RGLCAP.

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

El acuerdo de incoación del presente procedimiento de resolución contractual fue notificado electrónicamente a la entidad contratista con fecha 16 de abril de 2025, constando el acceso a la notificación ese mismo día. Asimismo, consta la notificación del acuerdo de incoación a la entidad financiera avalista el día 21 de abril de 2025.

2. Con fecha 16 de abril de 2025 la empresa contratista (...) solicita ampliación de plazo para presentar alegaciones, así como aclaración sobre si los diez días concedidos, se refieren a días hábiles o naturales.

A este respecto, y mediante Decreto n.º 73/2025, de 23 de abril de 2025, se aclara a la entidad (...) que los días son hábiles y se le concede la ampliación de plazo solicitado hasta el día 12 de mayo de 2025. La notificación electrónica fue recibida el día 23 de abril de 2025.

3. Con fecha 9 de mayo de 2025 se formula escrito de alegaciones por parte de la empresa contratista, oponiéndose a la resolución del contrato de referencia.

4. Con fecha 26 de septiembre de 2025 la responsable del contrato emite informe relativo a los incumplimientos observados durante la ejecución del servicio de abastecimiento, saneamiento y reutilización de aguas en las islas de Lanzarote y La Graciosa, proponiendo la resolución contractual sobre la base de las siguientes conclusiones:

«SE PROPONE a la Asamblea del Consorcio del Agua de Lanzarote que se adopten los siguientes Acuerdos:

PRIMERO. La resolución del contrato por incumplimiento del contratista de la obligación esencial recogida en la cláusula 29 del PCAP apartado b) del contrato que exige el cumplimiento del Plan de Explotación de los Servicios y del Plan de Organización y Gestión del Servicio ofertado por el adjudicatario del contrato.

Del mismo modo se debe resolver el contrato por incumplir la obligación principal y esencial del contrato consistente (en) suministrar y abastecer de agua a los distintos municipios de manera regular y continúa provocando perturbaciones reiteradas y graves en el servicio.

SEGUNDO. La resolución del contrato por el incumplimiento de la obligación esencial recogida en la cláusula 29 del PCAP que establece: “El cumplimiento de las inversiones comprometidas a realizar por el adjudicatario. La falta de realización de dichas inversiones, la falta de realización en las cuantías ofertadas o el retraso en su realización, conforme a lo dispuesto en los presentes pliegos y en la oferta del adjudicatario, será incumplimiento de esta obligación esencial”.

TERCERO. La resolución del contrato por el incumplimiento de la obligación esencial recogida en el apartado a) de la cláusula 29 del PCAP que regula la obligación esencial consistente en: a) El pago de los cánones en los plazos establecidos en los presentes pliegos. La falta de pago de dichos cánones, el pago parcial o el retraso en el pago dará lugar al incumplimiento de esta obligación esencial.

CUARTO. Proponer la resolución del contrato por el incumplimiento de la obligación de no subcontratar prestaciones principales del contrato, en concreto la explotación y mantenimiento del saneamiento, lo que da lugar a la comisión de una infracción muy grave que habilita a la resolución del contrato.

QUINTO. Imponer al contratista la continuación de servicio hasta tanto no lo preste un nuevo adjudicatario.

SEXTO. Habiendo quedado patente el incumplimiento culpable del contratista se proceda a la incautación de la garantía definitiva.

SÉPTIMO. Incoación del procedimiento de liquidación del contrato y de reclamación de daños y perjuicios derivados de la resolución contractual en un procedimiento contradictorio en lo que exceden del importe de la garantía incautada».

5. Tal y como se indica en la Propuesta de Resolución, «con fecha 6 de octubre de 2025, expediente 451-2024, la Asamblea General del Consorcio de Agua de Lanzarote en sesión extraordinaria, adoptó, en respuesta de las solicitudes firmadas por el Consejero Delegado de (...) Gestión de fecha 22 y 26 de septiembre (...), entre, otros, el acuerdo de:

SUSPENDER el transcurso del plazo máximo legal para resolver el procedimiento de resolución contractual mientras se tramita el posible acuerdo de cesión, de conformidad 22.1 f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, acordando expresamente la suspensión del mismo, por un plazo máximo de tres (3) meses.

La suspensión del procedimiento de Resolución fue prorrogada por un plazo de tres (3) meses más por Acuerdo de la Asamblea General del Consorcio del Agua de Lanzarote en sesión extraordinaria celebrada el 17 de diciembre de 2025. Ambos acuerdos fueron notificados a (...) en fecha 6 de octubre de 2025 (registro de salida 2025-S-REC-230) y el 22 de diciembre de 2025 (registro de salida 2025-S-RC-2025) y accediendo a la notificación el mismo día.

El plazo de la suspensión del expediente de Resolución se extiende desde el 06.10.2026 (sic) hasta el 06.04.2026».

6. Con fecha 1 de abril de 2026 el Director-Gerente del Consorcio del Agua de Lanzarote evacua «informe técnico-administrativo sobre la perturbación grave del servicio y propuesta de intervención del servicio público del ciclo integral del agua en Lanzarote y La Graciosa». En dicho documento se formula la siguiente conclusión:

«A la vista de lo expuesto, concurren de forma clara los presupuestos de la cláusula 32 del PCAP que habilitan la intervención del servicio público. La existencia de una perturbación grave del servicio, la concurrencia de incumplimientos contractuales imputables al concesionario que ocasionan una perturbación grave del servicio y que causan lesiones a los intereses de los usuarios y del Consorcio; la desobediencia a la conservación de las instalaciones poniendo en peligro la prestación del servicio; además de que iniciado el procedimiento de resolución contractual procede su adopción como medida cautelar. La insuficiencia de las medidas ordinarias y la necesidad de garantizar la continuidad del servicio configuran un escenario en el que la actuación administrativa no solo es posible, sino obligada. En consecuencia, se propone la apertura y tramitación de expediente encaminado a la adopción de la medida de intervención temporal de la concesión del servicio del ciclo integral del agua en Lanzarote, con el fin de restablecer la estabilidad operativa del sistema, garantizar la continuidad del suministro y corregir las disfunciones detectadas en la gestión del servicio, debiendo ser el informe jurídico el que se pronuncie respecto a su pertinencia de adopción como medida cautelar en el expediente de resolución contractual iniciado o como medida de secuestro independiente y separada del devenir del expediente de resolución (exp.451/2024). Dando traslado del presente informe al Presidente del Consorcio del Agua de Lanzarote para la consideración de emisión de Providencia de apertura de expediente y solicitud de informes pertinentes que avalen, en su caso, la adopción de INTERVENCIÓN TEMPORAL DE LOS SERVICIOS DE ABASTECIMIENTO DE AGUA, SANEAMIENTO Y REUTILIZACIÓN (CICLO INTEGRAL DEL AGUA) prestados mediante contrato de concesión por la

empresa (...), previo, de proceder, a la emisión de Propuesta a elevar al máximo órgano decisorio del Consorcio del Agua de Lanzarote, su Asamblea».

7. Con fecha 14 de abril de 2026 se emite informe jurídico de la Secretaria del Consorcio del Agua de Lanzarote.

8. Consta en las actuaciones la evacuación, con fecha 14 de abril de 2026, de *«informe-propuesta sobre la continuación del procedimiento de resolución del contrato de concesión de los servicios de abastecimiento de agua, saneamiento y reutilización de las islas de Lanzarote y La Graciosa adjudicado con fecha 26 de abril de 2013 a la entidad (...) (...), constituida a los efectos como (...)»*, rubricado por el Director-Gerente del Consorcio, así como Propuesta de Resolución -con idéntica fecha- del Presidente del Consorcio del Agua de Lanzarote, en la que se plantea la resolución del contrato público de referencia en los siguientes términos:

«PRIMERO. Continuar con la tramitación del expediente de Resolución del Contrato.

SEGUNDO. Desestimar las alegaciones presentadas por (...), de conformidad a los motivos expuestos en los informes emitidos en el expediente y especialmente en el informe emitido por la responsable del contrato fecha 26 de septiembre de 2025.

TERCERO. Adoptar la propuesta de RESOLUCIÓN DEL CONTRATO DE CONCESIÓN DE LOS SERVICIOS DE ABASTECIMIENTO DE AGUA, SANEAMIENTO Y REUTILIZACIÓN DE LAS ISLAS DE LANZAROTE Y LA GRACIOSA adjudicado a la entidad (...), constituida a los efectos como (...) de conformidad con la propuesta emitida en fecha 26 de septiembre de 2025, por la responsable del contrato, en la que se propone:

“PRIMERO. La resolución del contrato por incumplimiento del contratista de la obligación esencial recogida en la cláusula 29 del PCAP apartado b) del contrato que exige el cumplimiento del Plan de Explotación de los Servicios y del Plan de Organización y Gestión del Servicio ofertado por el adjudicatario del contrato.

Del mismo modo se debe resolver el contrato por incumplir la obligación principal y esencial del contrato consistente suministrar y abastecer de agua a los distintos municipios de manera regular y continúa provocando perturbaciones reiteradas y graves en el servicio.

SEGUNDO. La resolución del contrato por el incumplimiento de la obligación esencial recogida en la cláusula 29 del PCAP que establece: “El cumplimiento de las inversiones comprometidas a realizar por el adjudicatario. La falta de realización de dichas inversiones, la falta de realización en las cuantías ofertadas o el retraso en su realización, conforme a lo dispuesto en los presentes pliegos y en la oferta del adjudicatario, será incumplimiento de esta obligación esencial”.

TERCERO. La resolución del contrato por el incumplimiento de la obligación esencial recogida en el apartado a) de la cláusula 29 del PCAP que regula la obligación esencial consistente en: a) El pago de los cánones en los plazos establecidos en los presentes pliegos. La falta de pago de dichos cánones, el pago parcial o el retraso en el pago dará lugar al incumplimiento de esta obligación esencial.

CUARTO. Proponer la resolución del contrato por el incumplimiento de la obligación de no subcontratar prestaciones principales del contrato, en concreto la explotación y mantenimiento del saneamiento, lo que da lugar a la comisión de una infracción muy grave que habilita a la resolución del contrato.

QUINTO. Imponer al contratista la continuación de servicio hasta tanto no lo preste un nuevo adjudicatario.

SEXTO. Habiendo quedado patente el incumplimiento culpable del contratista se proceda a la incautación de la garantía definitiva.

SÉPTIMO. Incoación del procedimiento de liquidación del contrato y de reclamación de daños y perjuicios derivados de la resolución contractual en un procedimiento contradictorio en lo que exceden del importe de la garantía incautada"».

9. Con fecha 20 de abril de 2026 la Asamblea General del Consorcio del Agua de Lanzarote acuerda -en sesión extraordinaria-, adoptar, en idénticos términos, la Propuesta de Resolución formulada por el Presidente del citado Consorcio, elevando la misma al Consejo Consultivo de Canarias a los efectos de emisión del correspondiente dictamen.

IV

1. La Propuesta sometida al parecer jurídico de este Consejo Consultivo de Canarias tiene por objeto la resolución del contrato administrativo suscrito por el Consorcio Insular del Agua de Lanzarote con la entidad (...), para la prestación de los servicios de abastecimiento de agua, saneamiento y reutilización de aguas residuales en las islas de Lanzarote y La Graciosa.

La resolución contractual se fundamenta en el incumplimiento grave y reiterado, por parte de la entidad concesionaria, de diversas obligaciones contractuales calificadas como esenciales en los pliegos que rigen la presente contratación; singularmente, la falta de ejecución de las inversiones comprometidas, el incumplimiento del plan de explotación del servicio, la superación del umbral máximo de pérdidas de agua no facturada —fijado en el 30 % y situado en la práctica por encima del 50 %—, la prestación irregular y discontinua del servicio con grave perturbación del mismo, el impago de cánones contractuales y la subcontratación no

autorizada de prestaciones principales. Todo ello al amparo de las causas de resolución previstas en el artículo 223, letras f) y h) del TRLCSP, en relación con las previsiones contenidas en el pliego de cláusulas administrativas particulares [cláusulas 29.^a, 30.^a, 39.^a y demás concordantes].

2. En lo que concierne a la potestad resolutoria de los contratos administrativos, este Consejo Consultivo de Canarias ha tenido ocasión de manifestar lo siguiente [v., Dictamen 511/2025, de 11 de diciembre de 2025, con cita de los anteriores Dictámenes 92/2025, de 20 de febrero y 393/2025, de 3 de julio]:

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

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

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

Para aplicar la causa de resolución por incumplimiento se deberá acreditar estar ante «una voluntad rebelde a su cumplimiento, sin bastar el simple retraso, al requerirse una pasividad dolosa, culposa o negligente imputable al contratista» (STS de 14 de diciembre de 2001). Por eso una de las cuestiones a valorar es la de si el

incumplimiento del contratista pudiera haber incurrido en culpa (STS 21 de enero de 2004, rec. n.º 10262/2004).

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

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

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

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

Por lo demás, se ha de recordar -tal y como ha manifestado de forma reiterada este Organismo Consultivo, v.gr., Dictamen 158/2014, de 29 de abril; o 300/2014, de 3 de septiembre-, que la resolución es el último remedio ante un contrato en crisis y, conforme

indica la STS de 26 de marzo de 1987, existen otras alternativas de aplicación previa como es la aplicación de penalidades que, como en la resolución, sólo podrían imponerse “cuando están plenamente justificadas puesto que la prudencia aconseja, salvo en casos extremos, no romper la atmósfera de concordia y colaboración que debe reinar en las relaciones contractuales administrativas, teniendo siempre presente la proporcionalidad entre el plazo pactado para la ejecución de la obra (...) pues, como añade esta misma sentencia, “lo peor para todos, es una resolución del contrato y una vuelta a empezar en la selección de un nuevo contratista” (...) ».

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

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

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

3. Respecto a la concurrencia de diversas causas de resolución contractual, esta Institución consultiva ha tenido ocasión de pronunciarse en los siguientes términos [véase, entre otros, los Dictámenes 271/2025, de 19 de junio, 274/2025, de 25 de junio, y 468/2025, de 6 de noviembre, con cita de los anteriores Dictámenes 335/2021, de 17 de junio, 278/2022, de 7 de julio, 140/2025, de 4 de abril, o 148/2025, de 10 de abril, entre otros]:

« (...) en la legislación de contratos del sector público no existe una regulación específica sobre la concurrencia de causas de resolución en la contratación administrativa. La doctrina del Consejo de Estado ha establecido una consolidada doctrina favorable a considerar de aplicación prioritaria la causa de resolución que aparezca antes en el tiempo. En su Dictamen 47.892, de 4 de julio de 1985, se sostiene que “cuando concurren diversas causas de resolución del contrato con diferentes efectos en cuanto a las consecuencias económicas de la extinción debe atenderse a la que haya aparecido con prioridad en el tiempo”. Así lo ha entendido también el Consejo Consultivo de Canarias, que ya, desde su Dictamen 142/2012, de 13 de marzo, con cita de la doctrina legal constantemente reiterada por el Consejo de Estado, señaló que “la resolución de un contrato procede al surgir una causa a la cual la ley liga ese efecto, de modo que si posteriormente sobrevienen otras causas, estas son ya irrelevantes; que no puede alegarse como causa resolutoria una distinta y posterior para encubrir un incumplimiento anterior del contratista de las cláusulas contractuales atinentes al plazo; que si existe causa para la resolución contractual por culpa del contratista, esta causa es de aplicación necesaria”. Y que “también es doctrina legal del Consejo de Estado que la resolución de un contrato no puede basarse en más de una causa, especialmente cuando comporten efectos resolutorios de distinto alcance, por lo que una resolución contractual no se puede fundamentar simultáneamente en el incumplimiento de la empresa contratista y en la posterior suspensión de pagos de esta, pues solo cabe fundada en la primera dada su prioridad temporal».

Asimismo, con arreglo a la doctrina sentada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en su Sentencia de 3 de diciembre de 2020, entre otras, cuando concurren diversas causas de resolución del contrato basta con atender la que haya aparecido antes en el tiempo. En este sentido, la indicada sentencia sostiene lo siguiente: *«Finalmente la Abogacía del Estado apoya su tesis en el artículo 211.2 de la LCSP 2017, que prevé que de concurrir “diversas causas de resolución del contrato con diferentes efectos en cuanto a las consecuencias económicas de la extinción, deberá atenderse a la que haya aparecido con prioridad en el tiempo”, precepto que recoge de manera literal la doctrina del Consejo de Estado (vgr. dictamen 47.892, de 4 de julio de 1985). Ciertamente esta novedad encaja más bien con otra: la supresión de la imperatividad de la resolución si el concurso está en fase de ejecución (cf. artículo 213.3); pero no deja de*

ser ilustrativa cuando en las circunstancias expuestas en este Fundamento de Derecho, cabe ponderar qué causa de resolución prevalece.

(...) Expuesto lo razonado en el anterior Fundamento, a los efectos del artículo 93.1 de la LJCA sobre la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, se concluye que, en caso de haber sido declarado en concurso del contratista, con apertura de la fase de liquidación, si tal causa de resolución concurre con el incumplimiento culpable del contratista como causa de resolución anterior y que persiste, cabe apreciar que procede resolver por esta segunda causa. Y aplicada al caso lleva a la estimación del recurso de casación toda vez que la sentencia de instancia sostiene que, mediando la declaración de concurso y una vez abierta la fase de liquidación, sólo cabe apreciar esa causa de resolución».

En el presente caso, debe señalarse que, si bien concurren diversas causas de resolución contractual [todas ellas debidamente acreditadas -como se verá- y con virtualidad jurídica propia], no resulta jurídicamente procedente fundamentar la resolución en una pluralidad de causas concurrentes cuando éstas presentan distinto régimen y alcance, siendo necesario identificar aquella que ostenta prioridad temporal.

A este respecto, del análisis de la ejecución del contrato se desprende que el incumplimiento que primero se manifiesta es el relativo al plan de explotación del servicio y, en particular, a la obligación esencial de garantizar una prestación regular y de reducir las pérdidas de agua por debajo del umbral contractualmente fijado.

En efecto, el mantenimiento de niveles de pérdidas muy superiores al 30 %, unido a la concurrencia de perturbaciones graves en el servicio, evidencia un incumplimiento estructural del modelo de explotación contractual, que se manifiesta desde fases tempranas de la ejecución del contrato y se consolida con el transcurso del tiempo. Por el contrario, el incumplimiento de la obligación de ejecutar las inversiones comprometidas, aun siendo relevante y autónomamente suficiente para fundamentar la resolución, presenta un carácter instrumental y temporalmente posterior, en tanto que dichas inversiones constituyen medios destinados a la consecución de la finalidad principal del contrato.

En consecuencia, y conforme a la doctrina citada anteriormente, debe atenderse a la causa que ha aparecido con prioridad en el tiempo, esto es, el incumplimiento del plan de explotación y de la prestación regular del servicio, debiendo reputarse las restantes causas como sobrevenidas y, por tanto, irrelevantes a efectos de fundamentación principal de la resolución. Efectivamente, siendo las restantes

causas de resolución contractual esgrimidas por la Administración [incumplimiento de inversiones, impago de cánones o subcontratación indebida] consecuencias o manifestaciones posteriores del incumplimiento estructural inicial, el análisis jurídico debe centrarse, prioritariamente, en el incumplimiento del plan de explotación y de la obligación de prestación regular del servicio, en cuanto constituye la primera causa en el tiempo -siendo irrelevantes las causas que sobrevengan con posterioridad si la primera es suficiente para justificar la resolución del contrato-.

4. Una vez analizado el contenido del expediente remitido a esta Institución consultiva, se entiende, a juicio de este Consejo, que procede la resolución del contrato de gestión del servicio de abastecimiento de agua, saneamiento y reutilización de aguas residuales de las islas de Lanzarote y La Graciosa, gestionado por la empresa (...).

En este sentido, cabe indicar que la concurrencia de la causa de resolución consistente en el incumplimiento del plan de explotación y de la obligación esencial de prestación regular y continua del servicio en los términos comprometidos resulta plenamente acreditada a la luz de los datos objetivos y de la motivación contenida en los informes incorporados al expediente.

En primer lugar, ha de recordarse que el plan de explotación del servicio constituye una obligación esencial del contrato, expresamente recogida en la cláusula 29, letra b) del pliego y definida en la oferta del adjudicatario como el instrumento operativo destinado a garantizar una gestión eficiente del ciclo integral del agua, singularmente mediante la adopción de medidas concretas dirigidas a la reducción de pérdidas y al control técnico de la red. Tal plan no tiene un carácter meramente programático o indicativo, sino que integra el contenido obligacional del contrato, en cuanto define los medios y actuaciones que el concesionario se obligó a desplegar para alcanzar los objetivos contractuales, singularmente la reducción del volumen de agua no facturada hasta el umbral del 30 % establecido en el pliego de prescripciones técnicas [Cláusula 16.7, apartado b)].

Sobre esta base, los diversos informes -técnicos y jurídicos- que obran en las actuaciones [y a cuyo contenido procede ahora remitirse] acreditan, de forma concluyente, un incumplimiento estructural y sistemático del plan de explotación, derivado no de meras desviaciones puntuales, sino de la inejecución de las principales líneas de actuación comprometidas. En particular, se constata la falta de implementación de medidas básicas de mantenimiento de las infraestructuras, la ausencia de sistemas eficaces de control y seguimiento de la red, la no ejecución de

actuaciones de sectorización, la inexistencia de un plan efectivo de detección y control permanente de fugas, así como la inadecuada gestión de los consumos no controlados y la no implantación de las herramientas de gestión e innovación previstas. Este conjunto de incumplimientos evidencia que el modelo de explotación ofertado no ha sido realmente desplegado, sustituyéndose por una gestión deficiente e insuficiente que se aparta de los términos contractualmente comprometidos, frustrándose así, el objetivo esencial del contrato.

La gravedad del incumplimiento se evidencia, además, en sus resultados objetivos, que constituyen el reflejo directo de la inejecución del plan: la persistencia de niveles de agua no registrada superiores al 50-55 % del volumen producido, muy alejados del objetivo contractual del 30 %. En efecto, lejos de haberse reducido las pérdidas conforme a lo previsto, los informes técnicos evacuados acreditan que el volumen de agua no registrada se mantiene en niveles superiores al 50 % del total producido, muy por encima del umbral fijado por la Administración contratante en el pliego de prescripciones técnicas, lo que pone de relieve no solo la ineficacia de la gestión, sino la ausencia material de las actuaciones comprometidas. Este dato, por sí mismo, permite constatar la frustración del objetivo principal del contrato, la inobservancia de una obligación de carácter esencial y, en definitiva, la inexistencia de un control efectivo sobre la red, la falta de detección y reparación de fugas y la ineficacia de los sistemas de medición y gestión implementados.

Pero, con ser relevante lo anterior, la concurrencia de la causa de resolución se ve reforzada por la incidencia directa que dicho incumplimiento ha tenido sobre la prestación misma del servicio público, cuya regularidad y continuidad constituyen la obligación principal del contrato. En este sentido, los informes recabados por el Consorcio ponen de manifiesto que las deficiencias estructurales del sistema, derivadas de la falta de ejecución del plan de explotación, han generado una perturbación grave y reiterada del servicio, materializada en la imposibilidad de garantizar el abastecimiento a los distintos municipios de manera regular, con la consiguiente existencia de cortes de suministro continuos y diarios -tal y como se pone de relieve en los diversos informes confeccionados por la responsable del contrato-.

Esta circunstancia reviste especial trascendencia, pues no se trata de incidencias esporádicas o de limitada entidad, sino de una afectación estructural al servicio

público, que compromete su normal funcionamiento y desnaturaliza la finalidad misma del contrato. La regularidad y continuidad del suministro no constituyen una obligación accesorio, sino la expresión esencial del cumplimiento del contrato, en cuanto el concesionario actúa como colaborador necesario de la Administración en la prestación de un servicio público básico. La ausencia de dicha regularidad, acreditada a través de cortes reiterados y generalizados, implica, por tanto, un incumplimiento cualificado de la obligación principal del contrato.

Desde esta óptica, resulta evidente la existencia de un nexo causal directo entre el incumplimiento del plan de explotación y la quiebra de la prestación regular y continua del servicio. La falta de control de la red, la inexistencia de actuaciones eficaces de detección y reparación de fugas, la ausencia de sectorización y la insuficiente renovación y control de contadores determinan una pérdida masiva de recursos hídricos que, en última instancia, se traduce en la imposibilidad de garantizar el abastecimiento en condiciones normales. No se trata, por tanto, de incumplimientos independientes, sino de un proceso concatenado en el que la inejecución del plan de explotación conduce inevitablemente a la degradación del servicio prestado.

Por lo demás, el incumplimiento apreciado presenta un carácter estructural, persistente y no meramente ocasional, proyectándose en el tiempo sin que conste su efectiva subsanación, pese a los requerimientos formulados por la Administración. Esta circunstancia excluye cualquier consideración del mismo como incumplimiento puntual o subsanable, y lo sitúa en el ámbito de los incumplimientos graves y sustanciales que frustran la finalidad del contrato y justifican el ejercicio de la potestad resolutoria.

En definitiva, la inejecución de las determinaciones esenciales del plan de explotación y la consiguiente imposibilidad de garantizar una prestación regular y continua del servicio constituyen dos manifestaciones indisolublemente unidas de un mismo incumplimiento estructural: la incapacidad del concesionario para desarrollar el servicio en los términos comprometidos y conforme a las exigencias del interés público. Tal circunstancia determina, de manera necesaria, la concurrencia de la causa de resolución contractual prevista en los pliegos [cláusulas 29, letra b), 30, 39, apartado a) y demás concordantes] y en la normativa aplicable [art. 223, letras f) y h) TRLCSP], al haberse producido una alteración sustancial del equilibrio funcional del contrato y una grave afección a su finalidad pública, lo que legitima plenamente la extinción de la relación contractual.

5. Una vez apreciada la concurrencia de causa legal para la resolución del contrato por incumplimiento culpable del contratista, procede determinar los efectos de aquélla.

A este respecto, el párrafo final de la cláusula 39.^a del pliego dispone que *«la resolución del contrato de la concesión por causas imputables al contratista la acordará el Consorcio y comportará la terminación del contrato, el consiguiente cese de la gestión del concesionario y, si cabe, su inhabilitación, se incautará la garantía definitiva, y el resarcimiento de daños y perjuicios si los hubiere y se derivarán los efectos determinados en el TRLCSP»*.

En relación con lo anterior, el art. 225.3 TRLCSP dispone que *«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»*. 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. 225.4 TRLCSP-. Circunstancia ésta que resulta aplicable al presente supuesto en virtud de lo establecido en el art. 225.3 TRLCSP en relación con la cláusula 39.^a, in fine, del pliego, y cuyo cumplimiento se verifica en la parte dispositiva de la Propuesta de Resolución [art. 100, letra c) TRLCSP].

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 ello se deberá sustanciar en un procedimiento autónomo y contradictorio, tal y como se indica en 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 entonces el oportuno procedimiento contradictorio para su determinación [por todos,

Dictámenes 356/2025, de 16 de septiembre, 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

La Propuesta de Resolución sometida al parecer jurídico de este Consejo Consultivo de Canarias se considera que es conforme a Derecho, en atención a los razonamientos expuestos en el Fundamento IV del presente Dictamen.