CONSEJO CONSULTIVO
DE CASTILLA Y LEÓN

Sr. S. de Vega, presidente

Sr. Ramos Antón, consejero
Sra. Ares González, consejera
Sr. Herrera Campo, consejero y ponente

Sr. Píriz Urueña, secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 28 de noviembre de 2024, ha examinado el *expediente de resolución del contrato suscrito entre el Ayuntamiento de xxxx y la Sociedad Protectora de Animales qqqq,* y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

# DICTAMEN 497/2024

## I
## ANTECEDENTES DE HECHO

El día 31 de octubre de 2024 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el expediente de resolución del contrato de gestión del centro municipal de atención a animales domésticos, la recogida de animales de compañía abandonados y el control de las colonias felinas, suscrito entre el Ayuntamiento de xxxx y la Sociedad Protectora de Animales qqqq.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 7 de noviembre de 2024, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 497/2024, y se inició el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por resolución de 5 de febrero de 2014 de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el presidente del Consejo, correspondió su ponencia al consejero Sr. Herrera Campo.

**Primero.-** El 10 de marzo de 2022 la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de xxxx acuerda adjudicar el contrato de gestión del centro municipal de atención a animales domésticos, la recogida de animales de compañía abandonados y el control de las colonias felinas a la Sociedad Protectora de Animales qqqq, por un precio máximo de 567.724,99 euros. El contrato se formaliza el 25 de abril de 2022. Consta en el expediente remitido

una modificación acordada el 28 de abril siguiente, relativa a distintos centros en los que la contratista podría realizar temporalmente el objeto del contrato.

**Segundo.-** Tras diversas vicisitudes en la ejecución del contrato, varios requerimientos a la contratista y sucesivos expedientes de imposición de penalidades, el 14 de septiembre de 2023 el Servicio de Medio Ambiente y Sanidad emite informe favorable a la tramitación de un procedimiento para resolver el contrato por el incumplimiento muy grave de la contratista.

**Tercero.-** El 28 de septiembre de 2023 la Sección de Contratación propone a la Junta de Gobierno Local la resolución del referido contrato "por la comisión reiterada de incumplimientos muy graves, de acuerdo con el artículo 29 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (del contrato) apartado c), que establece como (tales) 'Cualquiera de los incumplimientos de los compromisos que se ha comprometido en la oferta y que han servido de base para resultar adjudicatario del contrato' consistente en el incumplimiento de los compromisos realizados por la Sociedad Protectora (…), en relación a la oferta al contrato (…), compromisos que fueron determinantes para resultar adjudicataria del contrato (…), por parte de la Sociedad Protectora (…)".

Según esa propuesta, que se remite en este punto a los informes previos del Servicio de Medio Ambiente y Sanidad (cita los de 2, 13 y 23 de junio, 22 de agosto, y 14 y 21 de septiembre de 2023), los compromisos determinantes para la adjudicación eran los de realizar los proyectos siguientes:

"- Proyecto de bienestar animal qqqq
»- Concurso de fotografía mascotas al rescate
»- Edición de boletín informativo
»- Concurso de dibujo escolar
»- De paseo con nuestras mascotas al cccc
»- Visita al centro
»- Feria de la adopción
»- Jornada de puertas abiertas
»- La Correa solidaria".

La misma propuesta hace finalmente referencia a distintos aspectos del procedimiento resolutorio, entre cuyos trámites cita la comunicación de la propuesta a la contratista y la concesión de audiencia a la misma.

**Cuarto.-** Tramitado el correspondiente procedimiento administrativo, el 15 de febrero de 2024 la Junta de Gobierno Local acuerda declarar la caducidad del expediente resolutorio promovido, así como el inicio de un nuevo expediente con idéntico fin, "conservando los actos y trámites cuyo contenido se mantuviera igual".

En dicho acuerdo se hace expresa referencia a los informes técnicos de los que, a criterio de la Administración, resultarían los graves incumplimientos que habían justificado la puesta en marcha del expediente caducado. Y cita, junto a los informes previos del Servicio de Medio Ambiente y Sanidad a los que ya se había remitido la propuesta de 28 de septiembre de 2023, otro posterior del mismo servicio de 10 de octubre de 2023 en el que califican de muy graves los continuos y variados incumplimientos y comisión de infracciones.

A continuación, se recuerda que, además de la incoación de sucesivos expedientes para imponer penalidades, aquella reiteración de incumplimientos obligó a poner en marcha un procedimiento de resolución del contrato, cuya tramitación y resolución en plazo ha resultado imposible por varias vicisitudes, lo que acarrea su caducidad de acuerdo con lo establecido en el artículo 95 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC). Precepto que, en su tercer apartado, admite la posibilidad de iniciar un nuevo procedimiento, incorporando a éste los actos y trámites cuyo contenido se mantenga igual, según dispone el artículo 51 de la misma ley.

El acuerdo de 15 de febrero de 2024 indica que "la sucesión de informes, relativos a los incumplimientos contractuales no han cesado, a cuya luz, resulta palmaria la imposibilidad de reconducir la buena marcha en la ejecución del contrato, no quedando otra opción que su resolución, de cara a una nueva licitación del servicio". Y añade que "todos los informes y pruebas documentales que se han incorporado el expediente (inicial) son susceptibles de conservación, puesto que constatan los distintos incumplimientos que, a juicio de los servicios técnicos, se han sucedido en la prestación del servicio contratado".

**Quinto.-** Tramitado el nuevo expediente de resolución del contrato, el 4 de abril de 2024 la Junta de Gobierno Local acuerda solicitar el dictamen preceptivo de este Consejo, y declara la suspensión del plazo máximo para resolver el procedimiento de resolución hasta la emisión del mismo. En dicho acuerdo, se indica que:

"Debido a que se han venido constatando numerosos incumplimientos en la prestación del servicio, objeto de este contrato, de cuyo alcance y gravedad, dejan constancia los distintos informes técnicos que constan en el expediente, y que se glosan como anexo al presente informe, se ha iniciado expediente en orden a la resolución del contrato, por el motivo previsto en el art. 211.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, letra f: incumplimiento de la obligación principal del contrato.

»Mediante acuerdo de la Junta de Gobierno Local, en sesión celebrada el 15 de febrero de 2024, se dispuso acordar el inicio de un nuevo expediente al objeto de resolver contrato celebrado entre la Sociedad Protectora de Animales qqqq y el Ayuntamiento de xxxx, para prestar el servicio de gestión del centro municipal de atención a animales domésticos, recogida de animales de compañía abandonados y control de las colonias felinas, conservando los actos y trámites cuyo contenido se mantuviera igual.

»Los incumplimientos de la obligación principal del contrato, que motivan el expediente de resolución del contrato, han sido constatados por la veterinaria municipal, y calificados de graves por el jefe de la Sección de Medio Ambiente y Sanidad, afectan a elementos básicos de la prestación contratada, a saber:

»• Obligaciones relativas al registro de la titularidad de los animales.

»• Obligaciones relativas a la baja en el registro de los animales fallecidos.

»• Atención veterinaria a los animales recogidos".

**Sexto.-** El 6 de mayo de 2024 el representante de la Sociedad qqqq presenta escrito de alegaciones "en relación con el expediente remitido al Consejo Consultivo", con invocación expresa del artículo 73.3 de la LPAC, en las que en esencia manifiesta la improcedencia de la conservación de actuaciones del expediente caducado, por hacer referencia el nuevo procedimiento a unos incumplimientos distintos de los contenidos en el primero, ya que en éste los hechos que se plantearon como causa para resolver el contrato fueron dos: la no remisión de los protocolos mencionados, y la no justificación de los compromisos de la oferta determinantes de la adjudicación del contrato; y en el nuevo procedimiento resolutorio se hace constar que los incumplimientos

de la obligación principal del contrato que lo motivan, constatados y calificados como graves por los servicios municipales actuantes, "afectan a elementos básicos de la prestación contratada, a saber: las obligaciones relativas a la titularidad de los animales, las relativas a la baja en el registro de los animales fallecidos y la atención veterinaria a los animales recogidos". Además, por medio de las mismas alegaciones, qqqq expresa su oposición a la resolución del contrato propuesta, por entender que no ha incumplido ninguna de las obligaciones señaladas, y alegar, por contra, el incumplimiento de la obligación principal del Ayuntamiento: la entrega de las instalaciones del centro para animales domésticos y abandonados, lo que la permitiría prestar con normalidad su obligación de gestionar el mismo. Y concluye solicitando se le de traslado del expediente con retroacción del procedimiento con objeto de que no se le cause indefensión.

**Séptimo.-** El 13 de mayo de 2024 la Sección de Contratación emite "informe técnico" en el que, *in extenso*, se deja constancia y se examina de forma detallada el contenido de los sucesivos y múltiples informes que, en el marco de la ejecución del contrato, han venido proponiendo penalidades desde julio de 2022 (muchos de los cuales no han llegado a ser incorporados como parte del expediente administrativo, ni del inicial ni del segundo procedimiento, y algunos de ellos no incluidos tampoco en el anexo relación que acompaña a la propuesta de 22 de marzo de 2024), incluyendo varios informes del periodo enero-abril de 2024.

El informe concluye proponiendo al órgano de contratación la resolución del contrato por incumplimiento de las obligaciones esenciales. Y junto a ello, acordar el inicio de un expediente que declare la prohibición de contratar, al amparo del artículo 71.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Publico (LCSP).

**Octavo.-** El 14 de mayo de 2024 la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento informa el expediente tramitado, señalando que, formalmente, existe acuerdo de inicio del nuevo expediente de resolución del contrato de fecha 15 de febrero de 2024, trámite de audiencia al interesado e informe propuesta de resolución del mismo.

**Noveno.-** El mismo 14 de mayo de 2024 se recibe en el Consejo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el expediente de resolución del contrato. Examinado el expediente remitido, por acuerdo de 16 de mayo siguiente se señala a la Administración que no se ha remitido de forma completa, advirtiendo

la falta de un índice y de la documentación relativa al obligado trámite de audiencia, y se inadmite a trámite la consulta. En el citado acuerdo se hace referencia a lo solicitado por el contratista en sus alegaciones, sobre traslado íntegro del expediente, retroacción de actuaciones, y oposición a la resolución culpable pretendida.

**Décimo.-** El 20 de mayo de 2024 el técnico de la Sección de Contratación emite informe, en el que en esencia se indica que el 17 de mayo de 2024 se registró en la sede electrónica de este Consejo nueva solicitud de dictamen en el referido procedimiento resolutorio que se basa en la propuesta de resolución contenida en el informe técnico de 13 de mayo de 2024, formulada a la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento, con el que además se adjunta el informe jurídico de 14 de mayo siguiente, y que esta propuesta de resolución es idéntica a la ya formulada el 28 de septiembre de 2023 en el expediente que se declaró caducado por acuerdo de la Junta de Gobierno Local el 15 de febrero de 2024, y que las alegaciones realizadas por la contratista qqqq responden al trámite de audiencia que se concedió con la primera propuesta de resolución.

**Undécimo.-** El 11 de julio de 2024 este Consejo emite el Dictamen nº 251/2024, en el que consideró que del informe técnico de 20 de mayo de 2024 remitido por el Ayuntamiento resultaba que no se había dado trámite de audiencia en el seno del nuevo procedimiento incoado, por lo que no procedía informar sobre el fondo del asunto, sin que pudiera entenderse cumplido el trámite preceptivo. En dicho dictamen se señala: "Entender, como pretende la Administración consultante, que es válido el trámite de audiencia cumplimentado en el primer procedimiento de resolución contractual, luego declarado caducado, vulnera lo previsto en el artículo 95.3 de la LPAC, y la garantía que asiste a todo interesado de ser oído en el procedimiento resolutorio, máxime cuando en la nueva propuesta (sirviendo como tal el informe técnico de 13 de mayo de 2024) se hace referencia a la existencia a lo largo de 2024 de procedimientos para la imposición de penalidades".

**Duodécimo.-** El 22 de julio de 2024 el Ayuntamiento reitera solicitud de dictamen, y remite diversa documentación complementaria sobre el trámite de audiencia y justificante registral de 6 de mayo de 2024 sobre la presentación por qqqq de alegaciones al expediente.

**Decimotercero.-** El 19 de septiembre de 2024 este Consejo emitió el Dictamen nº 370/2024, de cuyo contenido extractamos las consideraciones siguientes:

"Con independencia de la compleja y larga tramitación del expediente (de la que quiere dar testimonio la exhaustiva exposición de los antecedentes de hecho del presente dictamen), y de la numerosa conflictividad generada en la ejecución del contrato, cabe considerar que el origen de este procedimiento se encuentra en el acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 15 de febrero de 2024, por el que se declara la caducidad del anterior procedimiento, y de forma simultánea se acuerda el inicio de uno nuevo, dirigido igualmente a resolver el mismo contrato, con expresa conservación de los actos y trámites del primero cuyo contenido se mantuviera igual.

»(…)

»(…) debe considerarse correcto el acuerdo de 15 de febrero de 2024, por el que la Junta de Gobierno Local, de una parte, declara la caducidad del procedimiento iniciado el 28 de septiembre de 2023, con expresa indicación de los hechos y normas en que se ampara, y, de otra parte, acuerda iniciar un nuevo procedimiento con igual finalidad resolutoria, con expresa conservación de `todos los informes y pruebas documentales´ incorporados al expediente inicial, `puesto que constatan los distintos incumplimientos que, a juicio de los servicios técnicos, se han sucedido en la prestación del servicio contratado´".

»De esta manera, se atiende a la exigencia de que el acuerdo de inicio del nuevo procedimiento de resolución del contrato resulte suficientemente fundado a los efectos de no provocar indefensión al contratista, y en consecuencia establezca claramente cuál sea la causa de resolución invocada de entre las contempladas legalmente, así como los posibles efectos de la resolución contractual.

»Debe destacarse que, como resulta del literal del acuerdo de 15 de febrero de 2024, esos informes sobre incumplimientos de la contratista que se acuerda conservar, prácticamente procedentes todos ellos del Servicio de Medio Ambiente y Sanidad del Ayuntamiento, son en gran medida los mismos en los que ya se había fundado la propuesta de 28 de septiembre de 2023, que supuso el inicio del primer procedimiento resolutorio, y sobre la que la contratista formuló sus alegaciones de 24 de octubre siguiente.

»En consecuencia, la conservación de aquellos informes técnicos del primer expediente se considera plenamente justificada. Y precisamente de ello resulta que no pueden ser acogidas las alegaciones de la contratista de 6 de mayo de 2024, en el marco del segundo expediente, en el sentido de que el objeto de ambos expedientes es distinto, por lo que no cabría conservar los referidos informes, lo que generaría una clara indefensión al no haber podido acceder y alegar sobre los hechos distintos en que se basa el segundo.

»(…)

»(…) también puede afirmarse que el objeto de ambos procedimientos es el mismo: la resolución del contrato adjudicado a qqqq el 10 de marzo de 2022 y formalizado con el Ayuntamiento el 25 de abril siguiente. La causa de la resolución en los dos casos es también la misma: los reiterados y graves incumplimientos que la Administración reprocha a la contratista en relación a las obligaciones y proyectos que fueron determinantes para aquélla adjudicación. La base jurídica de las pretensiones es igualmente idéntica: lo establecido sobre incumplimientos de la obligación principal del contrato tanto en la LCSP (artículo 211) como en el pliego del mismo (cláusula 29). Y su base fáctica también es coincidente, al resultar la misma, en buena medida, de los informes técnicos procedentes de los Servicios municipales competentes.

»No obstante lo anterior, interesa analizar a continuación la solicitud final con la que la contratista, además de expresar su oposición a la resolución culpable que la Administración pretendía, concluye sus repetidas alegaciones de 6 de mayo de 2024, al pedir que, `Aunque no se nos haya dado traslado para audiencia, se tengan por efectuadas las alegaciones precedentes´, se les diera traslado íntegro del expediente y se acordase `retrotraer las actuaciones a fin de que no nos genere indefensión (…)´.

»(…)

»Así las cosas, el solo hecho de la presentación de esas alegaciones, aún en el caso de que éstas pudieran ser calificadas como extemporáneas, permite entender que la sociedad contratista ha tenido efectivo acceso al expediente, y conocimiento, al menos, del acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 15 de febrero de 2024, que declara la caducidad del primer procedimiento, al que, debe repetirse, llegó a formular alegaciones, y acuerda el inicio del nuevo, así como del acuerdo de la misma Junta de Gobierno de 4

de abril de 2024 (a cuyo contenido hace referencia en sus alegaciones), de solicitud del dictamen de este Consejo y suspensión del plazo máximo para resolver el procedimiento hasta la emisión del mismo. Es claro que estos dos documentos son esenciales para el procedimiento de resolución contractual que se examina, y que, por ser previos a sus alegaciones y conocidos por ella, la sociedad contratista no puede alegar ninguna indefensión en relación a los mismos.

»Circunstancia distinta concurre en el informe técnico de 13 de mayo de 2024, de la Sección de Contratación, posterior por tanto a las alegaciones de la contratista, y que no consta en el expediente que haya sido notificado a esta.

»La Administración pretende otorgar a ese informe técnico el valor de `propuesta de resolución´. Así se afirma expresamente en el informe de 20 de mayo de 2024, de la Sección de Contratación, remitido a este Consejo ante las advertencias realizadas en nuestro acuerdo de 16 de mayo anterior.

»Y es cierto que en sus conclusiones finales ese autotitulado `informe técnico` propone al órgano de contratación la resolución del contrato por incumplimiento por el contratista de las obligaciones esenciales del mismo, así como el inicio del expediente de prohibición de contratar. Cabe objetar en primer lugar a esa pretendida `propuesta de resolución´ que, por coherencia jerárquica con los restantes acuerdos adoptados por la Junta de Gobierno Local sobre el contrato de referencia, la misma debería hacerse por el concejal delegado y en ningún caso directamente por la Sección de Contratación. Pero sin embargo, lo verdaderamente esencial de dicho `informe técnico´ es que concreta, con un análisis muy amplio y minucioso, los fundamentales incumplimientos imputados al contratista y penalidades impuestas al mismo, y entre ellos a algunos a los que no se había hecho ninguna referencia en los documentos e informes anteriores de la Administración a los que la contratista sí había tenido acceso.

»En este sentido, no puede compartirse la afirmación, igualmente contenida en el informe de 20 de mayo de 2024 remitido al Consejo, de que la propuesta formulada en el informe técnico de 13 de mayo de 2024 `es idéntica a la ya formulada el 28 de septiembre de 2023 en el expediente que se declaró caducado´ más tarde. Pudiera considerarse que es idéntica la propuesta de resolver el contrato por los graves incumplimientos de la sociedad contratista. Pero los argumentos y pruebas de ambas propuestas no son

idénticos, al incluir el informe de 13 de mayo de 2024 hechos y expedientes, posteriores a septiembre de 2023, a los que por tanto no se pudo hacer referencia en la primera propuesta. Unos hechos y expedientes que la contratista tiene derecho a conocer para poder alegar lo que estime pertinente en relación a ellos.

»En virtud de todo lo expuesto, puede concluirse que en el procedimiento objeto de este dictamen, para asegurar su corrección y la observancia de todas las garantías exigibles, deben retrotraerse las actuaciones, a los efectos de ofrecer un nuevo trámite de audiencia a la sociedad contratista y acceso en él al repetido informe técnico de 13 de mayo de 2024, de modo que pueda, en el plazo otorgado a efecto, a la vista del mismo, y de la restante documentación cuyo conocimiento ha quedado ya acreditado, formular las alegaciones que estime oportunas, incluidas las concernientes a la posible judicialización de los incumplimientos, situación de pendencia procesal que fue alegada en el procedimiento caducado (ver antecedente de hecho cuarto) pero sobre la que no se ha incorporado ninguna información en el nuevo procedimiento. Debiendo dictarse a continuación por órgano competente una nueva propuesta de resolución sobre las causas y efectos de la resolución contractual que se pretende, cuyo contenido cumpla igualmente con todas las garantías exigibles, y entre ellas los informes de Secretaría y los Servicios Jurídicos del Ayuntamiento que resultan preceptivos de acuerdo con la normativa de Régimen Local y de Contratos del Sector Publico, respectivamente".

**Decimocuarto.-** Dando cumplimiento a lo dispuesto en el Dictamen nº 370/2024, el 24 de septiembre, se notifica electrónicamente la concesión de un nuevo trámite de audiencia a la contratista. La notificación expiró el 5 de octubre de 2024, por lo que debe entenderse rechazada sin haber accedido a su contenido. No consta que la contratista haya presentado alegaciones.

**Decimoquinto.-** El 30 de octubre de 2024 se formula nueva propuesta de resolución del contrato de acuerdo con el artículo 211.1.f) de la LCSP, por incumplimiento culpable de la obligación principal y otras obligaciones contractuales esenciales, con incautación de la garantía definitiva constituida y la indemnización de daños y perjuicios que determine el Servicio de Medio Ambiente y Sanidad en expediente instruido con este fin.

**Decimosexto.-** Tras informe de la Asesoría Jurídica el 30 de octubre de 2024 sobre la corrección del expediente tramitado, se dicta propuesta de

acuerdo de suspensión del plazo para resolver hasta la emisión de dictamen por este Consejo.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

## II
## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

**1ª.-** El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.i),3º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Primera emitir el dictamen, según lo establecido en el apartado tercero, 1.e), del Acuerdo de 6 de marzo de 2014 del Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

**2ª.-** La normativa aplicable a la resolución del presente contrato viene determinada por la LCSP y el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1.098/2001, de 12 de octubre (RGLCAP). En relación con su resolución, la cláusula decimosexta del contrato se remite a los artículos 210 a 213 de la LCSP, y a lo específicamente dispuesto para los contratos de servicios en los artículos 294 y 323 de esa ley.

Consta la oposición de la contratista a la resolución pretendida por la Administración, por lo que, de acuerdo con el artículo 191 de la LCSP, procede la emisión de dictamen por el Consejo Consultivo.

La competencia para acordar la resolución del contrato y determinar sus efectos corresponde al órgano de contratación, de acuerdo con los artículos 190 y 212 de la LCSP y 109 del RGLCAP.

Puede concluirse que no se ha producido la caducidad del procedimiento de resolución del contrato, al no haber transcurrido el plazo de ocho meses de acuerdo con el apartado 2 de la disposición adicional primera de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, tras la nueva redacción dada por la Ley 1/2023, de 24 de febrero, de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas. Consta en el expediente el acuerdo de la Junta de Gobierno Local de

suspensión del plazo para dictar y notificar la resolución, y que dicho acuerdo se ha notificado al contratista.

**3ª.-** El asunto sometido a consulta tiene por objeto la resolución del contrato de gestión del centro municipal de atención a animales domésticos, la recogida de animales de compañía abandonados y el control de las colonias felinas en el término municipal de xxxx, suscrito entre el Ayuntamiento de dicha ciudad y la Sociedad Protectora qqqq.

La causa de resolución sobre la que existe oposición del contratista y, por tanto, sobre la que se centra el presente dictamen es la expresada en el artículo 211.1.f) de la LCSP.

Dicho precepto considera causa de resolución "El incumplimiento de la obligación principal del contrato" que, en principio, cabe identificar con la prestación que constituya su objeto. Con esta previsión, que carece de antecedentes en normas anteriores, la LCSP resuelve, como manifestó el Consejo de Estado en su Dictamen nº 1116/2015, de 10 de marzo de 2016, al anteproyecto de la ley, la dificultad interpretativa que planteaba el texto refundido de la Ley de Contratos de 2011 en los casos en los que los pliegos declaraban esenciales varias de las obligaciones accesorias imputables al contratista, pero omitían, sin embargo, esa calificación en lo que atañe al objeto mismo del contrato (la realización de la obra, la entrega del suministro o la prestación del servicio) por su obviedad.

En segundo lugar, el artículo 211.1.f) establece, al igual que lo hiciera el artículo 223.f) del texto refundido de la Ley de Contratos de 2011, que el contrato puede resolverse ante el incumplimiento por el contratista de las restantes obligaciones esenciales, siempre que estas últimas hubiesen sido calificadas como tales en los pliegos o en el correspondiente documento técnico descriptivo. Ahora bien, frente a la regulación anterior, la LCSP incorpora dos novedades, al exigir que concurran los requisitos siguientes:

"1º Que las mismas respeten los límites que el apartado 1 del artículo 34 establece para la libertad de pactos.

»2º Que figuren enumeradas de manera precisa, clara e inequívoca en los pliegos o en el documento descriptivo, no siendo admisibles cláusulas de tipo general".

A juicio del Consejo de Estado, expresado en el dictamen citado, con ello la Ley trata de impedir que el pliego del contrato "configure como obligaciones esenciales cuyo incumplimiento determine la resolución contractual todas las obligaciones asumidas por el contratista". Así, a diferencia de las leyes precedentes, la LCSP no contiene ya una remisión genérica a otras posibles causas de resolución "establecidas expresamente en el contrato", lo que supone que para que "este efecto extintivo pueda modularse en función de las características propias de cada contrato, la única opción remanente será la definición en el pliego de dichas obligaciones esenciales, lo que habrá de tenerse en cuenta en la confección del mismo".

En el caso planteado, debe dejarse al margen este segundo supuesto. El pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) no determina obligaciones esenciales del contrato, y aunque el informe de 13 de mayo de 2024 así las califica, la propuesta de resolución apela directamente al incumplimiento de la obligación principal del contrato, que se identifica con el incumplimiento de la prestación objeto del mismo, es decir, la gestión integral del Centro Municipal de Animales Abandonados Domésticos de xxxx, asumiendo todas las tareas necesarias para el cumplimiento de lo previsto en la legislación sectorial vigente (en cuanto a las competencias municipales) y la ordenanza municipal aplicable, así como prestar el servicio de recogida de animales de compañía perdidos o extraviados, vagabundos y abandonados y control de colonias felinas en el municipio de xxxx, conforme a las características que figuran en el pliego de prescripciones técnicas y sus anexos. Y en relación con las competencias municipales, las correspondientes al registro de titularidad de animales, registro de animales fallecidos y atención veterinaria de animales recogidos.

Los reiterados y graves incumplimientos que la Administración reprocha a la contratista en relación con las obligaciones que fueron determinantes para aquella adjudicación, se recogen en los distintos informes que obran en el expediente desde 2022 y en los correspondientes expedientes de imposición de penalidades derivadas de estos incumplimientos. Obligaciones que recogen los puntos 1 y 6, en sus letras b) y c), del PPT, relativas a recoger los animales de compañía vivos, principalmente perros y gatos, perdidos o extraviados, vagabundos o abandonados en las vías o zonas públicas del término municipal de xxxx y que puedan constituir un riesgo para sí mismos, para la seguridad e higiene de las personas o de otros animales o para el normal estado de conservación de las cosas; a cuidar de los animales recogidos, procurando a los mismos alojamiento, manutención y tratamiento veterinario necesario; a

prestar los primeros auxilios veterinarios y la posterior identificación de los animales; y las de vacunación y obligación en el caso de ser entregados en adopción de portar la documentación que permita su identificación.

Todos los incumplimientos imputados se califican de graves de acuerdo con la cláusula 29 del PCAP, llevan aparejadas las penalidades previstas en la misma cláusula y, de acuerdo con la cláusula 31 del PCAP, con remisión a los artículos 210 a 213 y 313 y 294 letras c), d) y f) de la LCSP, darán lugar a su resolución.

**4º.-** Por último, procede recordar que, con carácter general, el incumplimiento culpable del contratista provoca, como efecto de la resolución, la incautación de la garantía constituida, en los términos previstos en el artículo 110.d) de la LCSP, y la indemnización de los daños y perjuicios que hayan podido ocasionarse a la Administración contratante por la actuación del contratista, en lo que exceda de dicha garantía, de conformidad con el artículo 213.3 de la LCSP.

Este artículo 213.3 de la LCSP ha de ponerse en relación con el 113 del RGLCAP, que dispone que "En los casos de resolución por incumplimiento culpable del contratista, la determinación de los daños y perjuicios que deba indemnizar éste se llevará a cabo por el órgano de contratación en decisión motivada previa audiencia del mismo, atendiendo, entre otros factores, al retraso que implique para la inversión proyectada y a los mayores gastos que ocasione a la Administración".

Para su fijación, si procede, deberá considerarse la jurisprudencia del Tribunal Supremo que, ya en sentencia de 9 de diciembre de 1980, declaró que "(…) debiendo tenerse presente en esta materia de indemnización de daños y perjuicios la constante jurisprudencia que exige al que pretende hacer efectivo tal derecho que acredite la existencia real y efectiva de los daños, pues sólo podrán ser tomados en consideración aquellos perjuicios efectivos sufridos que estén suficientemente demostrados por cálculos obtenidos de datos fundados en valores reales y no meramente hipotéticos de resultados posibles pero no seguros".

## III
## CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede resolver el contrato de gestión del centro municipal de atención a animales domésticos, la recogida de animales de compañía abandonados y el control de las colonias felinas, suscrito entre el Ayuntamiento de xxxx y la Sociedad Protectora de Animales qqqq.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.