



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero y  
Ponente

Sr. Velasco Rodríguez

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Toro (Zamora) el día 7 de junio de 2012, ha examinado el *expediente de resolución del contrato suscrito entre el Ayuntamiento de xxxx1 (xxxx2) y qqqqq S.L.*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## DICTAMEN

### I

#### ANTECEDENTES DE HECHO

El día 8 de mayo de 2012 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de resolución del contrato de concesión del servicio de explotación del camping municipal xxxx3, suscrito entre el Ayuntamiento de xxxx1 (xxxx2) y qqqqq S.L.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 9 de mayo de 2012, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 292/2012, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, vigente en el momento de la admisión. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Rey Martínez.

**Primero.-** Mediante Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de xxxx1 (xxxx2) de 8 de abril de 2009 se adjudicó provisionalmente a D. xxxx4 el contrato de gestión del servicio público del camping municipal "xxxx3".



Por Decreto del Ayuntamiento de 29 de junio de 2009 se aprobó la subrogación de la sociedad qqqqq S.L. en los derechos y obligaciones que en el referido contrato correspondían a D. xxxx4, así como la adjudicación definitiva del contrato a favor de la citada sociedad.

El 6 de julio de 2009 se suscribió por el Alcalde de xxxx1 (xxxx2) y qqqqq S.L., el contrato de gestión del servicio público del camping municipal xxxx3.

**Segundo.-** El 1 de marzo de 2012 el Recaudador Municipal informa de que qqqqq S.L. tiene diversas deudas con el Ayuntamiento, entre ellas las correspondientes al canon del referido contrato; señala también que la referida sociedad es insolvente al no poseer bienes o derechos embargables. Adjunta un certificado de estas deudas de 27 de febrero de 2012.

**Tercero.-** El 5 de marzo el Secretario-Interventor del Ayuntamiento recomienda, previa la adopción de las medidas cautelares que sean convenientes, incoar un procedimiento para la resolución del contrato.

**Cuarto.-** Por Decreto de Alcaldía de 6 de marzo se inicia el procedimiento de resolución del contrato de gestión del servicio público del camping municipal, como consecuencia de los siguientes incumplimientos: falta de pago del canon anual de los años 2009, 2010 y 2011; incumplimiento del plan de explotación y promoción del camping; falta de adscripción a su explotación de los medios personales o materiales necesarios para la ejecución del contrato; falta de pago del Impuesto de Bienes Inmuebles de los años 2010 y 2011 y de las tasas por suministro de agua, basuras y alcantarillado del primer, segundo y tercer trimestre de 2011; falta de comunicación al Ayuntamiento de las tarifas que cobra el concesionario y de las listas de precios para su autorización municipal. A tales incumplimientos añade que el "concesionario ha sido declarado insolvente por el Recaudador Municipal".

**Quinto.-** El 12 de marzo la empresa contratista presenta un escrito en el que refiere las mejoras que ha realizado en el camping y realiza diversas solicitudes al Ayuntamiento.

**Sexto.-** El 21 de marzo el Secretario-Interventor, entre otras consideraciones, informa de que "no puede estimarse formulada oposición ni alegaciones



contra el Decreto de la Alcaldía de fecha 6 de marzo de 2012, puesto que el concesionario únicamente formula peticiones y propuestas para el dialogo en temas relacionados con el camping, no obstante, la simple presentación de alegaciones puede considerarse como disconformidad por parte del concesionario, por lo que se aconseja que, a fin de evitar interpretaciones sobre ha existido o no reparo, se solicite dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León". Además advierte de que, por error, el 30 de julio de 2009 se procedió a la devolución de las garantías prestadas por la empresa contratista, por lo que no podría ejecutarse su incautación.

**Séptimo.-** Por Decreto de Alcaldía de 18 de abril se propone al Pleno Municipal resolver el contrato administrativo de gestión del servicio publico del camping municipal xxxx4, suscrito el 6 de julio de 2009 con la empresa qqqqq S.L, como consecuencia de los incumplimientos en que ha incurrido el concesionario, de conformidad con los artículos 206, 207 y 262 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, y el artículo 114 del el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril. Igualmente propine practicar liquidación económica a la empresa, elevar la propuesta de resolución contractual por incumplimiento por parte del contratista al Consejo Consultivo de Castilla y León, a efectos de la emisión de dictamen, y suspender el procedimiento de conformidad con el artículo 42.5.c) de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, hasta la recepción del dictamen y notificar la propuesta a los interesados.

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.h),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 punto 4º, regla A), apartado e), del



Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

**2ª.-** La normativa aplicable, tal como se recoge en el pliego de cláusulas administrativas particulares que rige el contrato, viene determinada fundamentalmente, además de por dicho pliego, por la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP), vigente en el momento de adjudicación del contrato; por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1.098/2001, de 12 de octubre (en adelante RGLCAP), y por el resto de disposiciones que resulten de aplicación.

Debe puntualizarse al respecto que, a tenor de la disposición transitoria primera, del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3 /2011, de 14 de noviembre, "Los contratos administrativos adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley se regirán, en cuanto a sus efectos, cumplimiento y extinción, incluida su duración y régimen de prórrogas, por la normativa anterior".

La competencia para acordar la resolución del contrato y determinar sus efectos corresponde, conforme a la disposición adicional segunda, apartados 1 y 2 de la LCSP, en los municipios de régimen común, al órgano de contratación. En el presente caso al Pleno del Ayuntamiento de xxxx1.

Consta en el expediente la documentación sustancial de la tramitación del procedimiento para la resolución del contrato y la oposición formulada por la empresa contratista, ya que, tras notificarle la incoación del procedimiento, manifiesta por escrito su predisposición a negociar y que ha cumplido con la ejecución de las obras en plazo. Al no ser aceptada su propuesta, prosigue el procedimiento de resolución por incumplimiento culpable del contratista.

**3ª.-** El asunto sometido a consulta versa sobre el expediente iniciado por el Decreto de Alcaldía de 6 de marzo de 2012 con el fin de resolver el contrato de gestión del servicio público del camping municipal xxxx4, suscrito entre el Ayuntamiento de xxxx1 (xxxx2) y qqqqq S.L.

Consta en el expediente, según se deriva de las alegaciones realizadas por la empresa contratista en el trámite de audiencia, el reconocimiento de la existencia de deudas.



El contrato al que se refiere el procedimiento de resolución puede calificarse como contrato de gestión de servicios públicos, suscrito en la modalidad de concesión. La propuesta de resolución indica, de forma muy genérica, que considera "como muy graves los incumplimientos del contratista concesionario del servicio público conforme a lo establecido en los artículos 206, 207, y artículo 262 de la Ley de Contratos del Sector Público y artículo 114 del Real Decreto Legislativo 781/86, de 18 de abril (...)."

En el expediente se constata que la empresa contratista ha incumplido las cláusulas 2ª y 6ª del contrato y 7ª, 8ª, 14ª.A.c) y e), 15ª y 16ª del pliego de cláusulas administrativas particulares, de las que considera esenciales la falta de pago del canon de adjudicación y el "no dedicar o adscribir a la ejecución del contrato los medios personales o materiales suficientes para ello, y en todo caso de acuerdo con la oferta presentada" (artículo 53.2 de la LCSP).

Por ello, en el presente caso concurren las causas previstas en las letras d), f) y h) del artículo 206 de la LCSP; esto es, el incumplimiento de las restantes obligaciones contractuales esenciales, calificadas como tales en los pliegos o en el contrato y de las obligaciones establecidas expresamente en el contrato.

Por otra parte, no consta en el expediente justificación alguna de la empresa contratista que pruebe el cumplimiento de sus obligaciones, puesto que los argumentos que expone en las alegaciones presentadas no pueden considerarse causas que la exoneren de la responsabilidad dimanante del incumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato suscrito. Además, incluso en sus alegaciones la empresa reconoce indirectamente la falta de pago del canon.

Ha de recordarse que, debido a los graves efectos de la resolución del contrato, tanto la jurisprudencia (Sentencias del Tribunal Supremo de 20 de septiembre de 1983 y de 20 de abril de 1999) como el Consejo Consultivo de Castilla y León (por todos Dictamen 90/2004), de acuerdo con la doctrina del Consejo de Estado, realizan, cuando se trata de causas objetivas o imputables al contratista, una interpretación restrictiva, al considerar que las obligaciones contractuales incumplidas deben ser "esenciales", de forma que no todo incumplimiento provoca la resolución, sino sólo aquellos realmente graves y que afectan a obligaciones fundamentales.



La resolución por incumplimiento del contrato ha de limitarse a los supuestos en que se patentice una voluntad deliberadamente rebelde a su cumplimiento, al señalar el Tribunal Supremo, en Sentencia de 21 de junio de 1985 que "(...) la aplicación del ordenamiento común como supletorio del administrativo y, en particular, del artículo 1.124 del Código Civil para integrar las normas de los artículos 65 y 66 del Reglamento de Contratación de las Entidades Locales, implica la asunción por esta jurisdicción de la doctrina legal establecida por la ordinaria al interpretar aquel precepto, según el cual, con el designio de que se conserven los contratos válidamente celebrados, se restringe su resolución limitándola a los supuestos en que se patentice una voluntad deliberadamente rebelde a su cumplimiento o se produzca un hecho obstativo que, de manera definitiva, lo impida, (...)".

Asimismo, el Tribunal Supremo, respecto al incumplimiento como causa de extinción del contrato de gestión de servicios públicos, ha declarado (Sentencia de 25 de septiembre de 1987) que "no es necesario que el incumplimiento origine grave perturbación del servicio, sino que es suficiente con que se produzca un incumplimiento sustancial del contrato en términos análogos a los establecidos en la contratación civil".

Por su parte, el Consejo de Estado, al tratar del poder resolutorio de la Administración, sostiene en su Dictamen 41.941, de 1 de marzo de 1979, que "la facultad de resolución constituye de suyo una consecuencia tan grave que obliga a estimarla aplicable tan sólo en los casos más graves de incumplimiento, pues resultaría notoriamente desproporcionado e injusto que cualquier incumplimiento, aun mínimo, supusiera tal resolución, ya que ésta constituye una opción que la Administración ha de ejercer siempre con obligada mesura". Mantiene además en su Dictamen 42.000, de 22 de febrero de 1979, que "es justamente el principio de buena fe el que debe servir de guía capital para determinar la causa de resolución aplicable y las consecuencias económicas de la misma, partiendo de la realidad de las actuaciones y omisiones producidas".

No obstante, debe señalarse que se trata de causas de resolución que constan expresamente en el pliego de cláusulas administrativas particulares y que es el órgano de contratación quien ostenta la prerrogativa de interpretar los contratos administrativos, resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento, modificarlos por razones de interés público, acordar su resolución y determinar los efectos de ésta (artículo 194 de la LCSP).



Por tanto, en el presente caso puede concluirse que efectivamente ha existido un incumplimiento de sus obligaciones por parte de la empresa contratista, imputable exclusivamente a ella, y que las alegaciones realizadas sobre los comportamientos impeditivos de la actividad realizados por la Administración, carecen de relevancia jurídica en el presente procedimiento.

En cuanto a los efectos que se derivan de la resolución del contrato, ha de hacerse referencia a la obligación que tiene la empresa concesionaria de pagar las cantidades que, en concepto de canon, adeude a la Administración en el momento de la resolución del contrato, sin perjuicio de los efectos generales a que se refiere el artículo 208.3 LCSP, a tenor del cual "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".

### **III CONCLUSIONES**

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

Procede resolver el contrato administrativo de gestión del servicio público en la modalidad de concesión, suscrito entre el Ayuntamiento de xxxx1 (xxxx2) y qqqqq S.L. para la explotación del camping municipal xxxx3.

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