



DICTAMEN N.º 31 / 2026

Sr. D. Xavier DE PEDRO BONET,
Presidente
Sr. D. Gerardo GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA
Sr. D. Jesús LACRUZ MANTECÓN
Sra. D.^a Virginia LAGUNA MARÍN-YASELI
Sra. D.^a Gloria MELENDO SEGURA
Sra. D.^a Cristina MORENO CASADO
Sr. D. Ignacio SALVO TAMBO

La Comisión del Consejo Consultivo de Aragón, con asistencia de los miembros que al margen se expresan, en reunión celebrada el día 16 de abril de 2026, emitió el siguiente dictamen.

La Comisión del Consejo Consultivo de Aragón ha emitido dictamen sobre la propuesta remitida desde el Ayuntamiento de Alcaine (Teruel), a través del Consejero de Fomento, Vivienda, Logística y Cohesión Territorial del Gobierno de Aragón, en la que se plantea la resolución del contrato administrativo de concesión para la gestión del servicio público de explotación del multiservicio rural de Alcaine y de las piscinas municipales.

De los ANTECEDENTES resulta:

Primero.- Por escrito de 13 de marzo de 2026 (con fecha de entrada en el Consejo Consultivo de Aragón el 16 de marzo de 2026), el Consejero de Fomento, Vivienda, Logística y Cohesión Territorial remite a este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen efectuada por el Alcalde-Presidente de Alcaine acerca de la propuesta de resolución del contrato administrativo de concesión para la gestión del servicio público de explotación del multiservicio rural de Alcaine y de las piscinas municipales.

A continuación, haremos una exposición cronológica de los hechos que resulten de interés para la emisión de este dictamen.

Segundo.- El contrato en cuestión fue adjudicado por Resolución de Alcaldía de fecha 24 de marzo de 2025 a D. [A], siendo formalizado el 28 de marzo de 2025.

En el documento de formalización se recoge expresamente que el precio del contrato es de 2.395,80 euros, siendo su plazo de ejecución de un año, prorrogable «de año en año hasta un máximo de cuatro», y que el contratista «presta su conformidad al pliego de condiciones que es documento contractual».

Se incorpora al expediente el pliego de cláusulas administrativas particulares y condiciones (PCAP), que aparece firmado por las partes en todas sus páginas.

Tercero.- Obra en el expediente un escrito de fecha 5 de noviembre de 2025 dirigido al Ayuntamiento de Alcaine, firmado por la letrada D.ª [B], quien dice actuar en nombre del contratista, que manifiesta su voluntad de instar la resolución unilateral del contrato con fundamento en graves incumplimientos contractuales imputables a la entidad local. Reproducimos, a continuación, los argumentos contenidos en el escrito:

«El presente contrato ha sido objeto de diversos incumplimientos esenciales por parte del Ayuntamiento de Alcaine que afectan a la posibilidad real de prestar el servicio conforme a lo acordado contractualmente y a la normativa sectorial aplicable. De forma resumida, expongo a continuación los hechos determinantes y constitutivos de causa de resolución:

a) La licitación y adjudicación versaban sobre un bar-restaurante, siendo así que únicamente se ha tramitado la licencia municipal como bar, lo que impide legalmente el desarrollo de la actividad de restaurante, restringiendo la naturaleza y alcance de la concesión respecto de lo ofertado y adjudicado.

b) Durante cinco meses consecutivos, el Ayuntamiento, que tiene a su nombre el contrato de suministro eléctrico, incumplió la obligación de remitir las facturas correspondientes, dificultando el pago, la correcta asunción de los costes por parte del concesionario y el debido cumplimiento de las obligaciones tributarias (declaraciones trimestrales). Además, las posteriores facturas trasladadas al concesionario carecían de la certeza e identificación del contador concreto asociado a las dependencias de la concesión, lo que fue reiteradamente puesto en conocimiento de la Administración que finalmente cumplió con su obligación hace un par de semanas.

c) En la inspección de Sanidad se detectaron deficiencias de infraestructura atribuibles a la titularidad municipal, tales como la necesidad de instalar una campana en el horno, sustituir la campana de la cocina por una que cumpla la normativa y aportar los planos del establecimiento. La Administración no ha facilitado solución efectiva ni adoptado medidas para su subsanación a pesar de los requerimientos expresos efectuados, comprometiendo la viabilidad legal y sanitaria de la actividad y generando el riesgo cierto de sanción o cierre en futuras inspecciones. Además, este hecho supone privarle al adjudicatario de un derecho comprendido expresamente en la cláusula XVI del contrato, que expresa “El adjudicatario tendrá derecho a: Recibir del Ayuntamiento el local objeto del contrato en perfecto estado para su uso”.

Todos estos incumplimientos afectan a obligaciones esenciales del contrato atribuibles a la Administración concedente, por cuanto:

- Vulnera el principio de habilitación administrativa necesaria para explotar legalmente las actividades objeto de la concesión.
- Impide el desarrollo y explotación eficiente de los servicios, contraviniendo lo pactado en la licitación y en el contrato firmado.
- Impide cumplir tanto la normativa de salud pública como las obligaciones tributarias, exponiendo al concesionario a responsabilidades administrativas y económicas ajenas a su voluntad y diligencia.

Por ello, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 294 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, se ejercita el derecho del adjudicatario a solicitar la resolución del contrato, rogando se tramiten con urgencia las actuaciones necesarias para formalizar la referida resolución y efectos inherentes, con expresa devolución de la garantía definitiva y, en su caso, la indemnización que corresponda conforme a la normativa vigente y a los conceptos de inversión y lucro cesante o costes en los que haya incurrido hasta la fecha de cese.

Por todo lo anterior,

- Solicito al Ayuntamiento de Alcaine la incoación inmediata del expediente de resolución contractual.
- Solicito asimismo que se determine el procedimiento y calendario para las actuaciones de liquidación de servicios, equipamientos y devoluciones pertinentes.

Advertimos que, en caso de no recibir respuesta expresa en el plazo máximo de 30 días naturales, se entenderá formalizada la resolución instada por causa imputable a la Administración, con reserva expresa del ejercicio de cuantas acciones legales asistan al concesionario para reclamar indemnización por daños y perjuicios y lucro cesante, tanto ante la propia Administración como ante la jurisdicción contencioso-administrativa competente.

A los efectos legales oportunos, se deja constancia de que la presente comunicación tiene el carácter de notificación formal de resolución instada de conformidad con la legislación de contratos del sector público, debiendo acusar recibo la Administración municipal y procederse sin demora a la tramitación legal que corresponda.»

Cuarto.- Mediante escrito de fecha 24 de noviembre de 2025 (remitido a su destinatario por burofax de la misma fecha), firmado por el Secretario municipal y el Alcalde-Presidente de Alcaine, se da respuesta a la solicitud presentada por la abogada del contratista. Extraemos de dicho escrito los párrafos de interés:

«II.- (...)

PRIMERO.- Licitación de bar-restaurante: (...).

Referente a esta cuestión, el Ayuntamiento de Alcaine se remite a la CLÁUSULA XVI (DERECHOS Y DEBERES DEL ADJUDICATARIO) del PLIEGO DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS PARTICULARES Y CONDICIONES QUE HA DE REGIR LA CONCESIÓN DEL SERVICIO, que en su apartado 6º contiene expresamente:

“6.- Obligaciones relativas a la gestión de permisos, licencias y autorizaciones.

El contratista estará obligado, salvo que el órgano de contratación decida gestionarlo por sí mismo y así se lo haga saber de forma expresa, a gestionar los permisos, licencias y autorizaciones establecidas en las ordenanzas municipales y en las normas de cualquier otro organismo público o privado que sean necesarias para el inicio, ejecución y entrega del suministro, solicitando de la Administración los documentos que para ello sean necesarios.”

No cabe duda alguna, que no solo no es una obligación esencial del contrato que la Administración Local deba entregar el local con las licencias necesarias en vigor, sino que es una obligación exigible solo al contratista.

Únicamente en el supuesto de que el órgano de contratación decidiera gestionar las licencias, cosa que no se ha producido en este contrato, y solo en ese caso, el adjudicatario podría exigir al Ayuntamiento que el inmueble dispusiera de las licencias que la Administración decidió gestionar con carácter previo al inicio del contrato.

Por tanto, de forma exclusiva el adjudicatario es responsable de no haber verificado en el momento de la firma del contrato las licencias con las que contaban el bar-restaurante, albergue y piscina municipal y haber iniciado en aquel momento o posterior los trámites de solicitud y obtención de las licencias de las que carecieran dichos servicios municipales y que fueran necesarias para explotación de los servicios municipales licitados y adjudicados.

En atención estricta a lo previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares que rigen el contrato (documento que parece obviar el contratista), no procede considerar que ha habido un incumplimiento por parte del Ayuntamiento de Alcaine, en consecuencia no procede estimar como causa de resolución contractual la alegada).

Además, le consta a este Ayuntamiento que el adjudicatario, como contratista, ha desarrollado con plenitud la explotación del bar-restaurante en estos 8 meses continuados de ejecución del contrato, ofreciendo a los vecinos y visitantes de Alcaine todo tipo de comidas cocinadas en las instalaciones de cocina del bar y servidas en el local bar-restaurante, sin limitación alguna. Es decir, en absoluto se ha mermado por parte de este Ayuntamiento la posibilidad de explotación de los servicios o locales municipales.

En virtud de lo expuesto, no es admisible la alegación de carencia de licencia para la explotación como restaurante, como causa para la pretendida resolución unilateral del contrato.

SEGUNDO.- Facturas de suministro eléctrico:

(...)

En relación con este punto, el Ayuntamiento de Alcaine manifiesta que únicamente no se pudieron entregar las correspondientes facturas durante los meses en los que este Ayuntamiento estuvo sin Secretario-interventor debido a la imposibilidad manifiesta por los siguientes hechos que se van a desarrollar a continuación.

El 30 de mayo de 2025 se jubiló el secretario, el 2 de junio tomó posesión la nueva secretaria-interventora pero el 18 de junio incurrió en una baja laboral de larga duración, lo que provocó que se asignara un secretario accidental de la Diputación Provincial de Teruel, el cual llevaba, además de Alcaine, catorce pueblos de la provincia, siendo materialmente imposible, por la carga de trabajo, el envío de estas facturas. El 29 de septiembre de 2025 tomó posesión el nuevo secretario municipal, momento en el que se le enviaron el coste de los suministros eléctricos con la mayor rapidez posible.

Todo ello acredita que la forma y tiempo de entrega de las facturas se ha realizado correctamente por parte del Ayuntamiento, sin que, de nuevo, exista causa para instar la resolución unilateral del contrato basando dicha resolución en un incumplimiento de los términos del contrato por parte de este Ayuntamiento, circunstancia que se niega de plano en este acto conforme a lo expuesto en este apartado.

TERCERO.- Inspección de Sanidad:

Referente a la inspección de Sanidad a la que alude el contratista en su escrito de alegaciones, no consta a este Ayuntamiento ni la fecha de realización de la mencionada inspección, ni el objeto de la misma, ya que a través del registro de entrada del Ayuntamiento no consta que se haya comunicado ninguna incidencia de esta naturaleza.

En el caso en que el adjudicatario haya recibido una inspección en los servicios municipales que regenta por delegación del órgano de contratación, debería haberlo puesto de manifiesto de forma inmediata ante el Ayuntamiento, para que éste se pudiera personar como titular del inmueble y de los servicios en el expediente de inspección y defender adecuadamente sus derechos como titular de las instalaciones.

La ocultación de la inspección al titular de los servicios o la falta de comunicación adecuada, puede generar un perjuicio grave a la Administración local que será repercutido al contratista en caso de producirse.

Respecto a las deficiencias detectadas en las infraestructuras que indica el adjudicatario en su escrito (campana del horno, campana de la cocina), no se puede hacer valoración alguna en este acto puesto que el Ayuntamiento no dispone de copia del acta de inspección.

No conociendo el contenido del acta, es innecesario pronunciarse en este escrito de contestación sobre el alcance de los incumplimientos normativos que pueda recoger la inspección de Sanidad y menos pronunciarse sobre las reparaciones necesarias para subsanar los incumplimientos o la responsabilidad sobre el pago del coste de aquellas reparaciones en caso de ser necesarias.

En consecuencia, se requiere en este acto a D. [A] para que en el plazo improrrogable de 7 días hábiles presente por registro de entrada del Ayuntamiento de Alcaine copia del acta de la inspección de Sanidad a la que se refiere en su escrito de alegaciones, para que este consistorio valore las responsabilidades del contratista que ha impedido el derecho de defensa del Ayuntamiento en el expediente de inspección y de forma complementaria estudie las deficiencias detectadas, su alcance, valoración económica y responsable del pago.

Es obvio a la vista de lo anteriormente expuesto que el hecho de recibir una inspección de Sanidad en un local donde se ejerce una actividad, no es causa, ni siquiera de forma lejana, para que el contratista en este caso que gestiona el local municipal, pretenda sostener sobre este hecho la resolución unilateral del contrato que le vincula con el Ayuntamiento de Alcaine, razón por la que se desestima totalmente este argumento como motivador de la resolución solicitada.

(...)

V.- Como consecuencia de todo lo anterior, el Ayuntamiento de Alcaine le notifica que el contrato administrativo (...), firmado en fecha 28 de marzo de 2025, **seguirá plenamente en vigor durante el plazo establecido en el pliego.**

VI.- En lo relativo a la resolución del contrato instada conforme a lo dispuesto en el artículo 294 de la Ley 9/2017 (...), el Ayuntamiento de Alcaine le notifica formalmente (...) que **no procede dicha**

resolución por no cumplirse ninguna de las condiciones en este expediente para la aplicación de dicha resolución.

(...)

VIII.- No desconoce este Ayuntamiento que D. [A] ha participado con éxito en el procedimiento de licitación para la gestión de otro servicio de hostelería similar en una localidad próxima a Alcaine y que esa es la única razón que motiva el requerimiento de resolución unilateral de contrato y la exigencia de la liquidación económica de éste, motivo por el cual se le informa que si su voluntad es resolver unilateralmente el contrato de forma anticipada sin finalizar el plazo de vigencia pactado contractualmente, se aplicará lo previsto en el pliego en relación con el incumplimiento del plazo de duración del contrato.

En relación con el artículo 123 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, contra este acuerdo, los interesados podrán interponer el recurso de reposición ante el mismo órgano que lo hubiera dictado en el plazo de 1 mes o ser impugnado directamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.»

Quinto.- Obra en el expediente un escrito de la abogada del contratista, fechado el 5 de diciembre de 2025, en el que insiste en los argumentos de su escrito anterior relativos a la concurrencia de causa de resolución contractual:

«PRIMERO. SOBRE LA LICENCIA DEL BAR-RESTAURANTE: INFRACCIÓN DE LAS CONDICIONES CONTRACTUALES.

El Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares establece que el objeto del contrato es la gestión integral del bar-restaurante, tienda y albergue municipal, explicitando como objeto del contrato la actividad de bar-restaurante. La inclusión del término “restaurante” en el objeto contractual implica necesariamente que el concesionario podrá y deberá explotar el local como tal, debiendo el inmueble contar con las autorizaciones y licencias necesarias para ejercer efectivamente la actividad de restaurante conforme a las condiciones de la licitación aprobada y adjudicada.

El hecho de que, tras la adjudicación y firma del contrato, el establecimiento careciese de la licencia correspondiente para el ejercicio de la actividad de restaurante supone una alteración sustancial y limitación efectiva en el objeto del contrato, contradiciendo lo pactado en la licitación y lo ofertado por la Administración. Es un principio básico de la contratación pública que el contratista debe poder ejecutar la prestación adjudicada en los términos en que fue licitada y adjudicada, sin que pueda admitirse una modificación a la baja de las condiciones esenciales. La ausencia de licencia para restaurante deviene en un incumplimiento esencial de las condiciones contractuales imputable a la Administración, al haberse licitado y adjudicado un contrato de “bar-restaurante” y no únicamente de “bar”.

El Ayuntamiento fundamenta su posición en la literalidad de la cláusula XVI apartado 6º de los pliegos, relativa a “Obligaciones relativas a la gestión de permisos, licencias y autorizaciones”. Sin embargo, dicha cláusula debe interpretarse en el sentido de que las obligaciones del contratista se circunscriben a la obtención de licencias y permisos de funcionamiento necesarios para la puesta en marcha o modificación de los servicios objeto de concesión sobre una base legal ya existente y habilitada conforme a la actividad licitada y adjudicada. No es admisible que, como ahora se sostiene, corresponda al concesionario subsanar la inexistencia de licencias habilitantes necesarias para desarrollar el objeto principal del contrato desde su inicio, máxime cuando dichas licencias son imprescindibles para la naturaleza del servicio licitado.

Cualquier interpretación contraria iría en detrimento del principio de realidad, buena fe contractual y seguridad jurídica, ya que trasladaría un riesgo y un perjuicio para el contratista que no es inherente al principio de “riesgo y ventura”, pues la obtención de las condiciones legales mínimas para la ejecución de la prestación es una obligación primaria y previa de la Administración concedente en los contratos administrativos de concesión de servicios públicos. La ausencia de licencia de restaurante vulnera el principio de equivalencia entre objeto licitado y prestación ejecutable, siendo causa de resolución contractual por imposibilidad sobrevenida de la explotación del servicio en los términos adjudicados por la propia Administración.

SEGUNDO. SOBRE LA ENTREGA DE LAS FACTURAS DE SUMINISTRO ELÉCTRICO.

Se niega que, como sostiene el Ayuntamiento, la no entrega en plazo de las facturas del suministro eléctrico resultara justificada por el funcionamiento interno o problemas administrativos de personal. Por el contrario, desde la adjudicación se realizaron múltiples requerimientos para obtener las facturas necesarias para la asunción de los costes, el adecuado cumplimiento de las obligaciones fiscales y la

lógica gestión económica del servicio. La falta de entrega puntual de estos documentos esenciales ha perjudicado directa y gravemente la gestión empresarial y tributaria del servicio contratado.

El argumento municipal de que el envío posterior subsana esta situación no es de recibo y, desde luego, no puede enervar la responsabilidad del propio Ayuntamiento, cuando es evidente la existencia de un mal funcionamiento por parte del Ayuntamiento que ha generado perjuicios al contratista. El retardo en la entrega de las facturas no puede justificarse por incidencias internas del Ayuntamiento, pues ello transgrede el principio de buena Administración y contraviene el deber de colaboración mínimo necesario para la viabilidad económico-administrativa de la concesión.

TERCERO. SOBRE LA INSPECCIÓN DE SANIDAD Y LA COMUNICACIÓN AL AYUNTAMIENTO.

Respecto a la inspección de Sanidad, debe dejarse constancia de que existen comunicaciones electrónicas remitidas al Ayuntamiento, en las que se informaba oportunamente tanto de la visitación de los servicios municipales por parte de la inspección sanitaria como de la solicitud de planos de los establecimientos afectados. Por tanto, el Ayuntamiento tenía pleno conocimiento de los hechos y, en ningún caso, puede alegar falta de información ni desconocimiento para exonerarse de las actuaciones que en su caso debiera haber realizado como titular del inmueble y principal responsable de la infraestructura municipal.

Carece de justificación cargar al contratista la "ocultación" de una inspección debidamente notificada por los cauces ordinarios y convenientemente acreditada. Se reitera la disposición a entregar copia del acta correspondiente y a colaborar con el Ayuntamiento en el necesario esclarecimiento de los hechos y en la gestión de las responsabilidades, si las hubiere.

En consecuencia, se solicita al Ayuntamiento de Alcaine RECONSIDERE SU NEGATIVA Y PROCEDA, CONFORME A DERECHO Y A LO ESTIPULADO CONTRACTUAL Y LEGALMENTE, A LA ESTIMACIÓN DE LA RESOLUCIÓN CONTRACTUAL INTERESADA POR INCUMPLIMIENTO IMPOSIBLE O ESENCIAL DE LO PACTADO, POR CAUSAS IMPUTABLES A LA ADMINISTRACIÓN.

Subsidiariamente, se solicita, a la vista de la negativa de la Administración a asumir sus incumplimientos y debido a la situación que se ha creado de tirantez y conflictividad que hace aún más incómoda la prestación de los servicios, la RESOLUCIÓN DEL CONTRATO POR MUTUO ACUERDO, expresando así nuestra intención de resolver el contrato lo antes posible.

Todo ello sin perjuicio de ejercer las acciones legales pertinentes, incluidas las vías judiciales o administrativas que procedan, en defensa de los derechos e intereses legítimos del adjudicatario, incluidas las correspondientes pretensiones indemnizatorias por daños y perjuicios.

A los efectos legales oportunos, se deja constancia de que la presente comunicación tiene el carácter de notificación formal de resolución instada de conformidad con la legislación de contratos del sector público, debiendo acusar recibo la Administración municipal y procederse sin demora a la tramitación legal que corresponda.»

Sexto.- El 14 de enero de 2026 el secretario-interventor del Ayuntamiento de Alcaine emite un certificado en el que hace constar lo siguiente:

«**PRIMERO.** Que en fecha 28 de marzo de 2025 se formalizó contrato administrativo de concesión de servicios entre el Ayuntamiento de Alcaine y D. [A] con DNI ..., para la gestión del Multiservicio Rural de Alcaine, compuesto por albergue municipal, bar-restaurante y servicio de tienda y de las Piscinas Municipales de Alcaine, conforme a los pliegos que rigieron la licitación y cuya duración del contrato era de un año desde su formalización.

SEGUNDO. Que el contratista venía prestando los servicios objeto del contrato hasta el día 26 de noviembre de 2025, fecha a partir de la cual dejó de prestar de forma efectiva, continuada y completa los servicios contratados, sin que conste acuerdo, resolución contractual ni autorización municipal que ampare dicha interrupción y abandono.

TERCERO. Que desde el citado día 26 de noviembre de 2025:

- Las instalaciones municipales objeto del contrato permanecen sin prestación del servicio por parte del adjudicatario.

- El contratista no ha reanudado la ejecución del contrato, pese a no haberse acordado su suspensión ni resuelto el mismo por el órgano de contratación.

- El abandono se ha producido **de forma unilateral**, afectando a servicios municipales de carácter esencial y de interés público.

CUARTO. Que el abandono de la ejecución del contrato se produce después de que el Ayuntamiento de Alcaine hubiera desestimado expresamente la solicitud de resolución unilateral instada por el contratista, manteniéndose el contrato plenamente vigente en todos sus términos.

QUINTO. Que los hechos descritos han sido constatados por este Ayuntamiento por conocimiento directo, comprobaciones realizadas y ausencia de prestación efectiva del servicio desde la fecha indicada.»

Séptimo.- El 2 de febrero de 2026 el secretario-interventor del Ayuntamiento de Alcaine emite informe en el que, tras reproducir el contenido de los escritos y documentos referidos en los antecedentes de hecho anteriores de este dictamen, señala lo siguiente:

«III. VALORACIÓN ADMINISTRATIVA

Primero.- De la documentación obrante en el expediente resulta acreditado que el Ayuntamiento de Alcaine dio respuesta expresa y motivada a la solicitud de resolución unilateral instada por el contratista.

Segundo.- Resulta igualmente acreditado que, pese a la desestimación expresa de su solicitud, el contratista procedió a abandonar unilateralmente la ejecución del contrato, sin cobertura jurídica alguna.

Tercero.- No consta comunicación válida, autorización municipal ni resolución administrativa que ampare la interrupción de la prestación del servicio desde el 26 de noviembre de 2025, fecha a partir de la cual el contrato ha sido incumplido por causa imputable exclusivamente al contratista.

IV. CONCLUSIÓN

A la vista de lo expuesto, puede afirmarse que:

- El Ayuntamiento ha mantenido una actuación administrativa expresa, coherente y notificada.
- El contratista, pese a ello, ha procedido al abandono unilateral del contrato, incumpliendo una obligación esencial del mismo.
- Los hechos relatados constituyen antecedente suficiente y acreditado para la incoación de expediente de resolución contractual por incumplimiento culpable del contratista, conforme a la legislación de contratos del sector público.

Y para que así conste y surta los efectos oportunos en el expediente administrativo de referencia, emito el presente informe.»

Octavo.- El 2 de febrero de 2026 el Alcalde-Presidente de Alcaine dicta Providencia por la que inicia el procedimiento de resolución contractual, cuyo contenido reproducimos a continuación:

«Vistos los antecedentes que constan en el expediente, y en particular:

- El Certificado de la Secretaría-Intervención en el que se hace constar el abandono efectivo de la ejecución del contrato y de la prestación del servicio desde el día 26 de noviembre de 2025, sin acuerdo, autorización ni resolución contractual que lo ampare.
- El Informe de la Secretaría-Intervención relativo a las comunicaciones y notificaciones producidas entre el Ayuntamiento y el contratista, del que resulta acreditado que la solicitud de resolución unilateral instada por el adjudicatario fue expresamente desestimada, manteniéndose el contrato plenamente vigente.

- Que, pese a ello, el contratista ha procedido al abandono unilateral del contrato y del servicio, incumpliendo una obligación esencial del mismo.

Considerando que los hechos descritos pueden ser constitutivos de causa de resolución del contrato por incumplimiento culpable del contratista, conforme a lo dispuesto en el artículo 211.1.f) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, así como a lo previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares que rige el contrato.

DISPONGO

PRIMERO. Iniciar expediente administrativo de resolución del contrato administrativo de servicios suscrito con D. [A], por causa imputable al contratista, consistente en el abandono unilateral de la ejecución del contrato y de la prestación del servicio desde el día 26 de noviembre de 2025.

SEGUNDO. Declarar, a los solos efectos de incoación del expediente, que los hechos descritos revisten carácter provisional, sin perjuicio de lo que resulte de la instrucción del procedimiento y del trámite de audiencia al interesado.

TERCERO. Incorporar al expediente, como antecedentes esenciales del mismo, el certificado y el informe emitidos por la Secretaría-Intervención relativos al abandono del contrato y a las comunicaciones mantenidas entre las partes.

CUARTO. Notificar la presente providencia al contratista, otorgándole el correspondiente trámite de audiencia, conforme a la legislación vigente, para que pueda formular las alegaciones que estime oportunas.

QUINTO. Y como quiera que es voluntad de este Ayuntamiento cumplir con rigor tanto la normativa aplicable como el texto literal del pliego de cláusulas administrativas particulares que rigen el contrato y teniendo en consideración que el contrato estará en vigor durante el tiempo establecido en el mismo, se requiere al Sr. D. [A], para que en el plazo de 15 días hábiles presente por Registro de entrada del Ayuntamiento de Alcaine la siguiente documentación:

1º) Póliza de Seguro sobre el continente y el contenido del multiservicio que garantice la integridad del inmueble y de su contenido frente a cualquier contingencia, por un importe mínimo de 90.000 € a favor del Ayuntamiento de Alcaine.

- Justificante del pago de la prima del seguro en vigor desde 28 de marzo de 2025.

2º) Póliza de Seguro de responsabilidad civil por daños a bienes o a personas con ocasión de la prestación del servicio, por un importe mínimo de 500.000 €.

- Justificante del pago de la prima del seguro en vigor desde 28 de marzo de 2025.

3º) Carnet de manipulador de alimentos del adjudicatario y del personal contratado a su cargo.

4º) a) Alta en Seguridad Social de todos los trabajadores dados de alta para las actividades de explotación del Albergue municipal, bar-restaurante (MSR) y piscinas municipales, en el período 28/03/2025 a 20/11/2025, en particular de las personas que, no siendo titulares del contrato, prestaron servicios profesionales en las instalaciones municipales en dicho período.

f) Contrato de trabajo de dichos trabajadores.

g) Modelo 111 correspondiente a dicho período y seguros sociales.

SEXTO. Finalmente, señalar que en la cláusula tercera del Pliego de Cláusulas administrativas particulares que ha de regir la concesión del servicio para la gestión del multiservicio rural de Alcaine y piscina municipal de Alcaine como en el documento de formalización del contrato, establecen que el plazo de ejecución del contrato es de un año, prorrogables de año en año hasta un máximo de cuatro contados desde el día siguiente al de la firma del contrato, si no es denunciado previamente por ninguna de las partes. En este sentido, el Ayuntamiento de Alcaine manifiesta la voluntad de no renovar el contrato llegado el primer año, debido al abandono de la ejecución desde fecha 26/11/2025.»

Noveno.- Durante el trámite de audiencia concedido al contratista, su abogada presenta escrito de alegaciones, fechado el 17 de febrero de 2026, en el que manifiesta su oposición a la resolución contractual por causa imputable a su representado. Extraemos los párrafos de interés:

«(...)

HECHOS

(...)

SEGUNDO.- Incumplimientos imputables a la Administración ya puestos de manifiesto y solicitud de resolución por causa imputable al Ayuntamiento.

Con fecha 5 de noviembre de 2025 se remitió burofax solicitando la incoación de expediente de resolución contractual por incumplimientos esenciales imputables a la Administración (...). La Administración desestimó dicha solicitud mediante burofax de 24 de noviembre de 2025, manteniendo que el contrato seguía vigente. Cabe destacar que estos incumplimientos/deficiencias eran anteriores en el tiempo a la fecha que el Ayuntamiento fija como “abandono” y fueron objeto de comunicaciones reiteradas.

TERCERO.- Nueva petición de resolución y solicitud subsidiaria de resolución por mutuo acuerdo. Falta de respuesta municipal.

Con fecha 5 de diciembre de 2025 se presentó nuevo escrito reiterando la solicitud de resolución por causa imputable al Ayuntamiento y, subsidiariamente, interesando la resolución por mutuo acuerdo ante la situación de conflicto y la imposibilidad práctica de continuar en condiciones razonables. A dicha solicitud no se dio contestación formal por escrito, sin embargo, si se comunicó a mi mandante de ofrma verbal y por correo electrónico que sí que iban a aceptar la resolución y que esa misma semana le informaría de como hacerlo. Sin embargo, no se le cambió [sic] ningún cambio de parecer y tampoco se recibió contestación al último burofax (pese a su obligación de contestar) y lo único que se ofreció a mi representado el 6 de enero (es decir, un mes después de haber presentado el segundo burofax) es mandar un nuevo burofax donde él solicitara la resolución por motivos personales, asumiendo todos los costes hasta el fin del contrato y la pérdida de la garantía y daños. Además, se le comunicó que, en caso contrario, es decir, de no presentar ese escrito solicitando la resolución por motivos personales, se le requeriría toda la documentación posible para que la presentara. Esta parte se negó de forma categórica a tal propuesta y le transmitió que podían pedirle sin problema toda la documentación, como se ha hecho en el presente expediente.

Se aporta correo electrónico con fecha 30/11/2025 donde se recibió comunicación del Secretario-Interventor (D. [C]) en la que literalmente se traslada que “se va a poder resolver el contrato”, indicando que era necesario el pago de los meses hasta abril, así como el pago de la luz de ese mes, y que en esa semana se comunicaría el método para resolver el contrato “porque hay que hablar con el abogado”. Esta comunicación objetiva y documentada generó una expectativa razonable de que la resolución se encontraba en tramitación y en fase final.

CUARTO.- Sobre el cese de apertura y explotación del bar: concurrencia de circunstancias determinantes de imposibilidad práctica y grave perjuicio.

Ante toda la situación, la continuidad de la apertura del bar se tornó materialmente inviable y gravemente perjudicial para el contratista por la concurrencia acumulada de: (i) la situación administrativa creada por la falta/insuficiencia de habilitación para desarrollar en plenitud la actividad conforme al objeto “bar-restaurante”; (ii) la falta de colaboración municipal mínima en aspectos básicos de gestión (facturación eléctrica y su certeza/identificación), con impacto directo en tesorería, contabilidad e impuestos; (iii) el conflicto abierto entre las partes, con deterioro de la relación y pérdida total de clientela (hay que tener en cuenta que Alcaine es un pueblo de 38 habitantes), lo que convirtió la apertura en una actividad económicamente ruinosa y desproporcionada para el concesionario, además de que el contratista pensaba que la resolución sería cuestión de días como le habían comunicado y por lo tanto, no causaba daños.

No obstante, a pesar del contexto de conflicto y de la falta de explotación efectiva, esta parte ha continuado abonando importes reclamados (p. ej., alquiler) y, sin embargo, no se han aportado las facturas correspondientes necesarias para su adecuada justificación. Esta circunstancia, además de perjudicar a esta parte, evidencia disfunciones administrativas que deben ser valoradas en el expediente a los efectos oportunos.

QUINTO.- Providencia municipal de inicio de expediente de resolución por “abandono” e imputación exclusiva al contratista.

En fecha 2 de febrero de 2026 se dictó providencia de inicio de expediente de resolución contractual por causa imputable al contratista, sustentada en un pretendido abandono unilateral de la ejecución desde el 26 de noviembre de 2025, y se confirió trámite de audiencia, además de requerirse documentación adicional.

El Ayuntamiento fundamenta la gravedad del daño al interés público en el cierre desde 26/11/2025. Sin embargo, esta parte venía solicitando la resolución desde principios de noviembre de 2025 y, además, recibió comunicación del secretario el 30/11/2025 afirmando que la resolución era viable “en días”. Si el Ayuntamiento hubiese tramitado con la debida diligencia una salida ordenada (o medidas transitorias), el período sin servicio se habría reducido. La extensión temporal del conflicto no puede imputarse exclusivamente al contratista, cuando existieron solicitudes previas y una expectativa documentada de resolución cercana.

Por otro lado, también se deja constancia de que por parte del Ayuntamiento también se ha hecho uso de las instalaciones objeto de la concesión (sala inferior) con encendido de luces y uso de las instalaciones sin comunicación previa a esta parte, y sin constancia de control de apagado u otras medidas, generando consumos cuyo encaje y responsabilidad debe aclararse en el expediente.

ALEGACIONES

PRIMERA. Oposición: improcedencia de imputar culpablemente al contratista el cese al venir precedido de incumplimientos municipales y de solicitudes formales de resolución no atendidas adecuadamente.

El cese no puede calificarse, sin más, como incumplimiento culpable del contratista, desconectado del comportamiento previo de la Administración y de las solicitudes formales de resolución cursadas con anterioridad. El expediente debe enjuiciar la imputabilidad real de la situación y ponderar la secuencia temporal: primero se denuncian incumplimientos municipales y se insta la resolución; después se sostiene contractualmente la vigencia sin remover las causas; seguidamente se solicita de nuevo la resolución y el mutuo acuerdo sin respuesta; y, finalmente, se inicia resolución por abandono imputando exclusiva culpabilidad al contratista.

De hecho, ante la solicitud de resolución del contrato por mutuo acuerdo no se ha dado respuesta formal y se ha esperado un tiempo prudencial para justificar el inicio del expediente por causa imputable al contratista a la vista de que para mi mandante la apertura del bar y, por lo tanto, la prestación de los servicios concertados le iba a ser gravemente perjudicial, lo que manifiesta la mala fe por parte del Ayuntamiento de Alcaine, teniendo además en cuenta la comunicación del Secretario donde se le informaba que esa misma semana se iba a proceder a la resolución del contrato y que previamente al presente expediente mi representado no ha recibido ninguna advertencia o sanción.

Además, la Administración no puede construir la imputación culpable exclusivamente sobre el “abandono” sin analizar y resolver, con carácter previo y completo, las causas alegadas anteriormente por el contratista y su eventual prioridad temporal, ni sin valorar si la situación generada por la propia Administración determinó la imposibilidad práctica o el grave perjuicio de continuidad. En relación con ello, recordar el artículo 211.2 que establece “En los casos en que concurren 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”.

Por otro lado, esta parte no ha recibido advertencias o sanciones previas durante los meses en los que según el Ayuntamiento se ha producido un incumplimiento del contrato que justifica su resolución por causa imputable al contratista.

SEGUNDA. Indemnización de daños y perjuicios.

Por otro lado, en supuestos de resolución por incumplimiento culpable del contratista, corresponde a éste indemnizar los daños y perjuicios efectivamente ocasionados, cuya determinación debe realizar el órgano de contratación mediante decisión motivada previa audiencia del interesado (RGCAP art. 113).

Por ello, si el órgano de contratación mantuviera la tesis de la resolución imputable al contratista, el expediente ha de incorporar una cuantificación motivada y contradictoria de daños, acreditando su realidad y su nexo causal, y garantizando la audiencia efectiva del contratista sobre dicha determinación.

TERCERA. Improcedencia del requerimiento documental del Ayuntamiento formulado en la providencia de inicio.

La providencia de inicio requiere, en 15 días hábiles, pólizas de seguro, justificantes, carnets, altas de Seguridad Social, contratos de trabajo y modelo 111 y seguros sociales del periodo 28/03/2025 a 20/11/2025. Sin perjuicio de la colaboración de esta parte, resulta improcedente utilizar el trámite de audiencia de un expediente de resolución por supuesto abandono como vía para imponer requerimientos masivos y retrospectivos ajenos a la concreta causa de resolución invocada, máxime cuando existía un conflicto previo sobre la continuidad y sobre la propia resolución instada por el contratista.

No obstante, en los próximos días les remitiremos por correo electrónico toda la documentación solicitada.»

Acompaña al escrito una copia de imagen de lo que parece ser una aplicación de mensajería instantánea, en la que consta un mensaje recibido el 30 de noviembre de 2025 de «abenit...» con el siguiente contenido literal:

«Buenas [A] , soy [C], secretario de Alcaine, te envío este mensaje para comunicarte que se va a poder resolver el contrato, pero que tal como me comentaste es necesario el pago de los meses hasta abril así como el pago de la luz de este mes. En esta semana te comunicaré el método para resolver el contrato porque hay que hablar con el abogado.»

Décimo.- Se incorpora al expediente una propuesta de resolución, en la que no consta fecha ni firma, de la que extraemos los siguientes párrafos:

«I. ANTECEDENTES DE HECHO

(...)

Segundo. Solicitud de resolución contractual por parte del contratista

Mediante escrito de fecha 5 de noviembre de 2025, recibido en el Ayuntamiento el 7 de noviembre de 2025, el contratista solicitó la resolución unilateral del contrato, alegando supuestos incumplimientos imputables al Ayuntamiento.

Las causas alegadas se referían esencialmente a:

- Supuesta inexistencia de licencia de restaurante.
- Retraso en la remisión de facturas del suministro eléctrico.
- Deficiencias detectadas en una supuesta inspección sanitaria

Tercero. Contestación municipal

El Ayuntamiento, mediante escrito remitido el 24 de noviembre de 2025, contestó al requerimiento del contratista:

- Desestimando íntegramente la solicitud de resolución unilateral.
- Aclarando que no concurría incumplimiento contractual imputable a la Administración.
- Recordando que el contrato continuaba plenamente vigente.

Cuarto. Abandono de la ejecución del contrato

Con posterioridad a la contestación municipal, el contratista dejó de prestar efectivamente los servicios del multiservicios rural de Alcaine el día 26 de noviembre de 2025, produciéndose un abandono unilateral de la ejecución contractual. No obstante, ya se había producido el cese del servicio de apertura de piscina desde fecha 19/8/2025, dejando sin servicio a los vecinos durante las últimas semanas de agosto 2025.

Este hecho fue certificado expresamente por la Secretaría-Intervención municipal, indicando que desde dicha fecha los servicios dejaron de prestarse sin acuerdo ni resolución contractual que lo amparase.

Quinto. Nuevo escrito del contratista

Posteriormente, en fecha 5 de diciembre de 2025, el contratista presentó nuevo escrito reiterando su pretensión de resolución contractual, pese a que el servicio ya había sido abandonado con anterioridad.

Sexto. Inicio del expediente de resolución contractual

Mediante Providencia de fecha 2 de febrero de 2026, el Ayuntamiento acordó:

- Iniciar expediente de resolución del contrato por abandono de la ejecución por parte del contratista
- Otorgar trámite de audiencia al contratista.
- Requerir determinada documentación relativa al cumplimiento de obligaciones contractuales.

Séptimo. Oposición del contratista

En fecha 17 de febrero de 2026, el contratista presenta un escrito alegando la improcedencia de imputar culpablemente al contratista el cese al venir precedido de incumplimientos municipales y de solicitudes formales de resolución no atendidas adecuadamente.

Octavo. Documentación presentada por el contratista

En cumplimiento del requerimiento efectuado en la providencia de inicio, el contratista aportó documentación relativa a:

- Pólizas de seguro exigidas en el contrato.
- Justificantes de pago de las primas.
- Altas en Seguridad Social y contratos de los trabajadores.
- Documentación fiscal y de cotización.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. Sobre la inexistencia de causa de resolución imputable al Ayuntamiento

Las causas invocadas por el contratista en su escrito de 5 de noviembre de 2025 no constituyen incumplimientos contractuales imputables a la Administración.

Respecto a la licencia de bar-restaurante, el pliego de cláusulas administrativas particulares que rigen la contratación establecen expresamente que corresponde al adjudicatario la gestión de permisos, licencias y autorizaciones necesarias para la actividad, salvo decisión expresa en contrario del órgano de contratación.

Por tanto:

- La obtención de licencias era obligación del contratista.
- No consta decisión municipal de asumir dicha gestión.
- El propio contratista explotó el establecimiento con normalidad durante varios meses, lo que evidencia que el servicio pudo prestarse.

En consecuencia, no existe incumplimiento municipal.

En cuanto a las facturas de suministro eléctrico, el retraso en la remisión de las mismas se debió a una situación excepcional de falta temporal de Secretaría municipal, circunstancia que fue debidamente explicada al contratista. Además, las facturas fueron finalmente entregadas y no se acredita que dicho retraso impidiera la prestación del servicio.

Por tanto, no constituye causa de resolución contractual.

Y en cuanto, a la supuesta inspección sanitaria, el contratista no comunicó formalmente al Ayuntamiento la inspección ni aportó inicialmente el acta correspondiente, lo que impidió a la Administración ejercer su derecho de defensa como titular del inmueble.

En todo caso, la mera existencia de una inspección sanitaria no constituye causa de resolución contractual.

Destacar que de la documentación obrante en el expediente y de las circunstancias concurrentes resulta acreditado que:

- El contratista participaba simultáneamente en otro procedimiento de licitación de servicios de hostelería de naturaleza similar en el municipio de Alacón (Teruel).
- La solicitud de resolución se produjo cuando dicho procedimiento se encontraba en fase avanzada.

Todo ello permite concluir razonablemente que la solicitud de resolución no respondía a incumplimientos reales del Ayuntamiento, sino a la voluntad del contratista de liberarse anticipadamente de sus obligaciones contractuales con el Ayuntamiento de Alcaine.

2. Sobre el incumplimiento del contratista

Conforme al artículo 211.1.f) de la LCSP, constituye causa de resolución:

“El incumplimiento de la obligación principal del contrato”

En el presente caso concurren dos incumplimientos graves:

a) Cese del servicio de piscina

El contratista cerró la piscina municipal el 19 de agosto de 2025, dejando sin servicio a los vecinos durante las últimas semanas de la temporada.

Este hecho constituye:

- Un incumplimiento unilateral.
- La interrupción de un servicio público municipal esencial en periodo estival.

b) Abandono del contrato

Desde el 26 de noviembre de 2025 el contratista dejó de prestar todos los servicios objeto del contrato, sin autorización municipal.

Este abandono:

- Supone un incumplimiento grave y culpable.
- Constituye causa directa de resolución contractual.

3. Respecto de la nueva cuestión introducida por el contratista consistente en el uso de parte inferior del local por parte de vecinos de Alcaine, no procede incluir cuestiones en el expediente no puestas de manifiesto en sus comunicaciones iniciales del procedimiento administrativo de resolución. No obstante, ese espacio no es objeto del PCAP y que sobre ese espacio, el consumo de electricidad lo asume el Ayuntamiento, no causándole ningún perjuicio al contratista. El uso de ese espacio del edificio municipal, cuando es requerido por algún vecino, siempre es autorizado previamente por el Ayuntamiento.

4. Plazo de vigencia del contrato y voluntad de no prorrogarlo

Debe igualmente hacerse constar que, conforme a lo previsto en la cláusula tercera del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y en el documento de formalización del contrato, la duración del mismo se establecía en un año a contar desde el día siguiente al de su formalización, habiéndose firmado el contrato el 28 de marzo de 2025, por lo que su vigencia se inició el 29 de marzo de 2025. Asimismo, el contrato contemplaba la posibilidad de prórrogas anuales hasta un máximo de cuatro años, siempre que ninguna de las partes manifestara su voluntad en contrario. En este sentido, el Ayuntamiento de Alcaine ha comunicado expresamente al contratista la voluntad municipal de no proceder a la prórroga del contrato una vez finalizado el primer año de vigencia, especialmente a la vista de los incumplimientos contractuales y del abandono de la ejecución del servicio producido durante la vigencia del contrato, circunstancia que ha sido debidamente notificada al interesado en el marco del presente expediente.

III. CONCLUSIÓN

Del conjunto de hechos y fundamentos jurídicos expuestos resulta acreditado que:

1. No concurren causas de resolución imputables al Ayuntamiento.
2. El contratista cesó unilateralmente la prestación del servicio de piscina el 19 de agosto de 2025.
3. El contratista abandonó completamente la ejecución del contrato el 26 de noviembre de 2025.
4. Dichas actuaciones constituyen incumplimientos graves y culpables de las obligaciones contractuales.

IV. PROPUESTA DE RESOLUCIÓN

Por todo lo expuesto, se propone:

PRIMERO. Declarar resuelto el contrato administrativo de concesión de servicios del Multiservicio Rural y Piscinas Municipales de Alcaine, formalizado el 28 de marzo de 2025 con D. [A].

SEGUNDO. Declarar que la resolución se produce por causa imputable al contratista, al amparo del artículo 211.1.f) de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, por:

- El cese unilateral del servicio de piscina desde el 19 de agosto de 2025.
- El abandono de la ejecución del contrato total desde el 26 de noviembre de 2025.

TERCERO. Declarar que no concurren incumplimientos contractuales imputables al Ayuntamiento que justifiquen la resolución instada por el contratista.

CUARTO. Proceder, en su caso, a la liquidación del contrato, con determinación de las responsabilidades económicas que pudieran derivarse del incumplimiento contractual.

QUINTO. Notificar la presente resolución al contratista, con indicación de los recursos procedentes.»

Undécimo.- Por escrito de fecha 13 de marzo de 2026 (registrado de entrada en este órgano consultivo el 16 de marzo de 2026), a través del Consejero de Fomento, Vivienda, Logística y Cohesión Territorial (artículo 136.2 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, y artículo 13.2 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón, LCCA), se solicita al Consejo Consultivo de Aragón la emisión del dictamen preceptivo, remitiendo copia del expediente y propuesta de resolución.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I

Competencia del Consejo Consultivo de Aragón

- 1 Entre las competencias que tiene asignadas el Consejo Consultivo de Aragón, se halla la de ser consultado preceptivamente en la «resolución de los contratos administrativos cuando se formule oposición por parte del contratista» (artículo 15.8 Ley 1/2009, arts. 13 y 19 del Decreto 148/2010, de 7 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Aragón). Se mantiene la línea establecida por el derogado artículo 56.1.f del Texto Refundido de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón, que incluía, entre las competencias para la emisión de dictámenes preceptivos «la interpretación, modificación, resolución y declaración de nulidad de concesiones y otros contratos administrativos». En normal coincidencia con esta regla, el artículo 191.3.a) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP, en adelante), texto aplicable al caso analizado, establece que será preceptivo el informe del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva en los casos de interpretación, nulidad y resolución, cuando se formule oposición por parte del contratista. Y esta norma resulta aplicable a los contratos de las entidades locales, dada su inclusión expresa como contratos del sector público en el ámbito de aplicación subjetiva de la misma (artículo 2, en relación al artículo 3.1 de la LCSP).
- 2 Obsérvese que, en este caso, el contratista no se opone propiamente a la resolución del contrato, ya que él mismo solicitó la resolución, inicialmente por incumplimientos imputables al Ayuntamiento de Alcaine y, subsidiariamente, por mutuo acuerdo, pero de sus escritos se infiere su oposición a la causa de resolución invocada en el acuerdo de inicio y en la propuesta de resolución, el incumplimiento de la obligación principal del contrato. La doctrina y la jurisprudencia distinguen, a efectos de determinar el carácter preceptivo del dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente, la resolución del contrato administrativo y sus causas, de las consecuencias que se derivan de la resolución, como es la liquidación o las indemnizaciones consiguientes. Conforme a la jurisprudencia y normativa citadas, la oposición del contratista a la resolución del contrato en los términos y por la causa invocada por la Administración pública contratante determina el carácter preceptivo del dictamen del Consejo Consultivo.

- 3 En relación a la competencia del Pleno o de la Comisión, ha de atenderse al art. 20.1 Ley 1/2009, que establece la competencia residual de esta segunda en aquellos asuntos no atribuidos expresamente al Pleno por el art. 19 de la Ley.

II

Sobre la modalidad contractual aplicada

- 4 Antes de entrar en el análisis de las cuestiones tanto formales como de fondo que plantea el caso sometido a dictamen, es preciso determinar ante qué tipo de contrato nos encontramos. Y ello porque de la modalidad contractual empleada dependerá el régimen jurídico que será aplicable al procedimiento de resolución.
- 5 Ya en nuestro Dictamen 49/2024, de 21 de marzo, nos pronunciamos, también a petición del Ayuntamiento de Alcaine, sobre la resolución del contrato de concesión de servicios de albergue, piscina municipal y bar-restaurante. En el contrato sometido ahora a dictamen se incluye también la concesión del «servicio de tienda», pero ello no impide que mantengamos el mismo criterio en cuanto a la naturaleza del contrato en discusión.
- 6 En este caso, del mismo modo en que ocurría en el del dictamen citado, el contrato es calificado en toda la documentación contractual como concesión de servicio público y con naturaleza jurídica de contrato administrativo. Tal calificación no es discutida por el Ayuntamiento, ni por el contratista, ni puesta en cuestión por el Secretario-Interventor, aunque no parezca demasiado adecuada a la realidad de las prestaciones pactadas: ni los servicios de cafetería o restaurante a terceros, ni los de tienda, pueden calificarse como servicios públicos locales. Aunque dicha calificación quizá podría darse a la gestión de la piscina, de existir una calificación expresa en una resolución municipal, el objeto del contrato parece ser la prestación de servicios al público. Por consiguiente, parece que la calificación más adecuada habría sido la de contrato patrimonial que, como es sabido, es un tipo de negocio jurídico excluido de la LCSP por el art. 9.1. De tratarse de bienes de dominio público, la calificación más adecuada podría haber sido la de concesión demanial y, de ser bienes patrimoniales, la de contrato de arrendamiento. Dentro de lo que son las actuaciones de valorización del patrimonio público, es posible establecer usos y condiciones que contribuyan al desarrollo del turismo local, como parece ser el caso.
- 7 En igual sentido, de haberse calificado el contrato como patrimonial en vez de administrativo, el Consejo Consultivo de Aragón no tendría competencia alguna incluso si nos encontrásemos ante una concesión demanial, supuesto éste que concurriría si el uso privativo se cediese respecto de un bien de dominio público. Las concesiones demaniales no se rigen por la normativa sobre contratos públicos, sino que encuentran su propio régimen jurídico en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, extinguiéndose por las causas establecidas en el artículo 100 de dicho texto legal.
- 8 En un supuesto similar al que es objeto de este dictamen, se pronunció la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en su Recomendación de 9 de abril de 2019 (expediente núm. 87/18), que, por una parte, descarta la posibilidad de calificar este tipo de contratos (prestación de servicio de bar, restaurante y/o cafetería en dependencias de dominio público) como de naturaleza administrativa especial tras la entrada en vigor de la Directiva 2014/23/UE, de 26 de febrero:

«En definitiva, y teniendo en cuenta la amplia delimitación del objeto contractual del contrato de servicios, la prestación del servicio de bar, restaurante o cafetería en dependencias calificadas como dominio público no debe ser calificada como contrato administrativo especial, sino que, a pesar de que pueden aparentemente seguirse cumpliendo las condiciones que tradicionalmente hemos predicado de la categoría de contratos administrativos especiales, deben calificarse como un contrato de servicios o como un contrato de concesión de servicios. Será la definición de los términos del contrato la que permita al exégeta optar por una u otra solución en cada caso, sin que sea posible dar una solución general y única, lo que se adviera si tenemos en consideración, por ejemplo, los pronunciamientos de diversos tribunales de recursos contractuales u otros órganos consultivos según los cuales la misma especie de contrato ha sido calificada como un contrato de servicios o como una concesión de servicios.

Esta conclusión es, por demás, congruente con la evolución de la legislación española sobre contratos públicos, en la cual se observa una pérdida de importancia de los contratos administrativos especiales, que si bien se han mantenido en el vigente texto legal, aparentan ser ahora una categoría cuasi residual en la práctica cuya definición tiene una peculiaridad característica que impide que califiquemos de contrato administrativo especial a aquel que pueda incardinarse en un contrato administrativo típico, como es el caso que se nos plantea».

9 **Respecto a la diferencia entre el contrato administrativo y la concesión demanial, señala:**

«Para diferenciar ambas figuras conviene atender a varios factores. El primero de ellos radica en determinar si en la relación jurídica analizada predomina la finalidad pública que la Administración pretende conseguir o si debe prevalecer el interés privado consistente en el aprovechamiento económico privado que se obtiene por la instalación de un determinado negocio sobre un bien demanial. Tal conclusión resulta del considerando 15 de la Directiva 2014/23/UE según el cual una concesión en sentido estricto no puede ser definida como un negocio que se limita a conceder el derecho a explotar recursos de carácter público en que el poder adjudicador establece únicamente condiciones generales de uso pero sin contratar servicios específicos. Es el mismo criterio contenido en la Sentencia del TJUE de 14 de julio de 2016. Esta definición, que no siempre es sencilla, exige delimitar nítidamente cuál es la verdadera causa de la actividad y analizar la intención de la entidad pública interviniente, de modo que mientras que en determinados supuestos la solución es clara, en otros nos encontramos con zonas grises, fronteras entre el contrato y la concesión demanial.

Para tratar de aclarar esas zonas grises un buen elemento de análisis, aunque no el único, es valorar si la intención de la entidad pública es retener y ordenar jurídicamente la titularidad del servicio prestado. La determinación de si esto es así depende nuevamente de la redacción del instrumento jurídico que va a fijar el régimen aplicable a la relación jurídica observada, tanto en lo que hace a la delimitación de su objeto como a las condiciones de su ejecución.

Otro factor es el que permite deducir de quién proviene la iniciativa de la actividad, pues no es igual que la iniciativa sea pública, lo que puede demostrar un interés de la entidad pública y caracterizar prima facie la relación jurídica resultante como un contrato público, o que la iniciativa provenga de una solicitud del particular interesado, que puede llevarnos a pensar que estamos ante una autorización de uso del dominio público. En este sentido parece pronunciarse el considerando 14 de la Directiva 2014/23/UE.

Directamente relacionado con el anterior factor podemos inferir otro conexo cual es la fijación de la titularidad de la utilidad de la relación jurídica establecida. Dicho en otras palabras, la determinación de quién es el beneficiario de la misma. Si la beneficiaria es la entidad pública, aunque el servicio se preste a favor de los usuarios, estamos en presencia de un contrato público, mientras que si dicha utilidad sólo alcanza o beneficia al negocio privado en términos de rentabilidad o lucro, estaremos ante una concesión demanial.

Como se puede observar no es sencillo determinar si estamos en presencia de un contrato o de una concesión demanial. Son varios los factores que han de tenerse en consideración y la solución siempre depende de la forma en que se haya configurado la actividad por las partes intervinientes.

Todo lo anterior no es óbice para que esta Junta Consultiva recalque en este momento la conveniencia de aplicar en caso de duda la legislación de contratos del sector público, precisamente por ser la regulación más estricta y respetuosa con la concurrencia y porque las correspondientes adjudicaciones podrían llegar a tener una relevancia trasfronteriza.»

10 **Expuesto lo anterior, y teniendo en cuenta que la calificación como contrato administrativo de concesión de servicios no es discutida por las partes, además de otras circunstancias concurrentes en el caso sometido a dictamen, en el que existe una finalidad pública, aunque**

los destinatarios directos del servicio sean terceros (los vecinos del municipio y los turistas que lo visiten), y en el que la Administración regula el ejercicio de la actividad a desarrollar, estableciendo las condiciones de la prestación (como se constata en la cláusula decimosexta del PCA), podemos admitir que se trata de un contrato administrativo de concesión de servicios.

III

Legislación aplicable y cuestiones formales

- 11 La legislación aplicable a este contrato es la LCSP, puesto que la fecha en que se adjudicó el contrato fue el 24 de marzo de 2025, según se desprende del documento de formalización del mismo. Asimismo, habrá de estarse a lo dispuesto en los artículos 109 y siguientes del Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (RLCAP).
- 12 En cuanto a las consideraciones formales, debemos destacar que:
- El procedimiento de resolución que se somete a dictamen se ha iniciado por Providencia de fecha 2 de febrero de 2026 del Alcalde-Presidente de Alcaine.
 - Se ha concedido trámite de audiencia al contratista (sin perjuicio de lo que más adelante se dirá sobre algunas circunstancias concretas), que ha presentado alegaciones.
 - No consta la forma en la que se ha prestado la garantía prevista en el PCAP. En caso de haberse prestado mediante aval o contrato de seguro de caución, debería haberse dado audiencia al avalista o asegurador, trámite que, en caso de haberse omitido, afectaría a la validez de las actuaciones.
 - El Secretario-Interventor ha emitido informe con carácter previo a la incoación del procedimiento, aunque incorporado al expediente remitido a este órgano consultivo.
 - Finalmente, se emite una propuesta de resolución, en la que se plantea la resolución del contrato por incumplimiento de la obligación principal imputable al contratista, desestimando las alegaciones presentadas por éste.
- 13 Por lo tanto, formalmente se ha dado cumplimiento a todos los trámites del procedimiento de resolución de contratos previstos en la normativa aplicable, con la excepción de lo comentado sobre la necesaria audiencia al avalista o asegurador, en caso de que estos existan.
- 14 No obstante, debemos señalar que entre los documentos incorporados al expediente remitido no se ha encontrado ninguno que acredite la representación que la letrada manifiesta ostentar respecto del contratista. Es preciso recordar que el artículo 5.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) exige la acreditación de la representación para formular solicitudes, aspecto éste cuya subsanación debe ser requerida en caso de que la parte interesada no haya aportada la documentación oportuna a tal efecto.
- 15 En cuanto al plazo para resolver el procedimiento de resolución del contrato, la propia normativa autonómica de contratos regula la materia. Así la reciente Ley 11/2023, de 30 de

marzo, de uso estratégico de la contratación pública de la Comunidad Autónoma de Aragón (recientemente modificada por Decreto ley 2/2023 de 22 de noviembre) regula esta materia en el artículo 67, estableciendo el plazo de 8 meses desde que acuerde la incoación del procedimiento. En este supuesto el procedimiento se inició por Providencia de Alcaldía de 2 de febrero de 2026, y con fecha 16 de marzo tuvo entrada la solicitud de dictamen en este órgano consultivo, quedando incluidos todos los trámites procedimentales dentro del plazo legal.

IV

La causa de resolución invocada. El artículo 211.f) de la LCSP

- 16 La propuesta sometida a dictamen plantea la resolución del contrato de concesión de servicios por considerar que concurre la causa de resolución prevista en el artículo 211.1.f) de la LCSP, que establece que será causa de resolución «el incumplimiento de la obligación principal del contrato».
- 17 La resolución del contrato pretendida por el Ayuntamiento de Alcaine se ampara en dos circunstancias concretas: el cierre de la piscina municipal por parte del contratista antes del fin de la temporada de verano y el abandono del contrato ocurrido tras la desestimación de la solicitud de resolución presentada inicialmente por el contratista.
- 18 Debemos, por tanto, analizar si se han producido las circunstancias alegadas por la entidad local y, en caso de ser así, si las mismas determinan la concurrencia de la causa de resolución invocada.
- 19 Refirámonos en primer lugar a las obligaciones del contratista en relación con la piscina municipal. Según la cláusula decimosexta del PCAP, su horario de funcionamiento «será fijado cada temporada estival siendo como mínimo de 11:00 horas a 20:00 horas de lunes a domingo (ambos incluidos) durante los meses de julio y agosto». Y en la propuesta de resolución se afirma que «el contratista cerró la piscina municipal el 19 de agosto de 2025, dejando sin servicio a los vecinos durante las últimas semanas de la temporada».
- 20 Resulta un tanto sorprendente que, si el Ayuntamiento de Alcaine califica este incumplimiento de grave, como así lo manifiesta en la propuesta de resolución, el mismo no haya dado lugar a ningún requerimiento por su parte al contratista ni tampoco haya sido causa de incoación del procedimiento de resolución, pues debe tenerse en cuenta que lo concerniente al cierre de la piscina municipal ha sido introducido en el debate entre las partes por primera vez en el documento de propuesta de resolución sometido a dictamen. Esto es, el contratista no ha tenido oportunidad de conocer ni de alegar nada sobre esta cuestión durante el trámite de audiencia concedido, por lo que basar la resolución del contrato en este motivo puede suponer la indefensión del interesado y, por ello, si el Ayuntamiento de Alcaine decidiera finalmente resolver el contrato amparándose en el presunto cierre anticipado de la piscina municipal (hecho no acreditado), la validez de tal resolución podría verse afectada.
- 21 Cuestión distinta es la relativa a la segunda situación a la que se refiere la propuesta de resolución, el abandono del contrato por el contratista.
- 22 El Secretario-Interventor municipal emitió certificado en el que hace constar que en fecha 26 de noviembre de 2025 el contratista «dejó de prestar de forma efectiva, continuada y completa

los servicios contratados, sin que conste acuerdo, resolución contractual ni autorización municipal que ampare dicha interrupción y abandono».

- 23 Podemos tener por cierto el hecho del cese en la prestación de los servicios objeto de la concesión en la fecha indicada en el certificado, aspecto no discutido por el contratista, pues lo admite en su escrito de alegaciones presentado durante el trámite de audiencia, aunque explica que viene motivado por los incumplimientos contractuales previos imputables al Ayuntamiento de Alcaine (sobre los que luego volveremos), que dieron lugar a las solicitudes de resolución contractual reseñadas en los antecedentes de hecho de este dictamen, solicitudes que, a su juicio, no fueron debidamente atendidas.
- 24 Debemos tener en cuenta que la primera solicitud presentada a tal efecto por el contratista el 7 de noviembre de 2025 en el Ayuntamiento fue contestada expresamente por el Alcalde, desestimándola, al entender que no concurría ninguna causa de resolución, mediante documento que le fue notificado al contratista el 24 de noviembre de 2025, esto es, dos días, antes del cese en la prestación de los servicios objeto de concesión. Y no es hasta, al menos, nueve días después de este hecho que el contratista presenta su segunda solicitud de resolución del contrato, en la que subsidiariamente, plantea la causa de mutuo acuerdo.
- 25 Es cierto que esta segunda petición no fue contestada expresamente, pero ello no implica, como parece pretender el contratista, que el Ayuntamiento de Alcaine haya creado una situación de confianza legítima en que la resolución contractual se iba a producir (que estaba en su «fase final», en palabras del adjudicatario) ni mucho menos en que, de producirse, lo fuera por los motivos alegados por el contratista.
- 26 El mensaje supuestamente remitido por el Secretario-Interventor, en el que comunicaba al contratista que «se va a poder resolver el contrato», no tiene entidad suficiente para generar «una expectativa razonable de que la resolución se encontraba en tramitación inmediata y en fase final», como señala el contratista en su escrito de alegaciones. Recordemos que este mensaje lleva fecha de 30 de noviembre de 2025, días después de que el contratista hubiera dejado de prestar los servicios tras recibir, además, la respuesta expresa desestimatoria de su primera solicitud de resolución. Por otra parte, esa expectativa razonable alegada por el contratista resulta poco convincente cuando, solamente unos días después de recibir ese mensaje, presenta una segunda solicitud de resolución contractual. Y, además, del contenido del mensaje no se desprende tampoco un desenlace favorable a los intereses del contratista, pues una cosa es que se pueda resolver el contrato y otra bien distinta cuál sea la causa de resolución.
- 27 En cualquier caso, de acreditarse la realidad de ese mensaje, se trataría de una comunicación desprovista de cualquier tipo de formalidad o característica que permitiera calificarla de acto, emitida además por el Secretario-Interventor, que no es el órgano competente para la resolución contractual.
- 28 En definitiva, ese supuesto mensaje no puede justificar el cese en la prestación de los servicios objeto de concesión, pues, además de las circunstancias expuestas, dicho cese se produjo varios días antes de la recepción de tal comunicación.
- 29 Analicemos los incumplimientos que el contratista considera imputables al Ayuntamiento de Alcaine.
- 30 Se refiere, en primer lugar, a que las instalaciones en donde se prestaban los servicios objeto de concesión únicamente contaban con licencia de bar, pero no de restaurante, lo que le impedía ejercer una parte esencial de la actividad. Aquí debemos mostrar nuestra

conformidad con lo argumentado por la entidad local, pues el apartado 6 de la cláusula decimosexta del PCAP, relativo a la gestión de permisos, licencias y autorizaciones, establece literalmente que:

«El contratista estará obligado, salvo que el órgano de contratación decida gestionarlo por sí mismo y así se lo haga saber de forma expresa, a gestionar los permisos, licencias y autorizaciones establecidas en las ordenanzas municipales y en las normas de cualquier otro organismo público o privado que sean necesarias para el inicio, ejecución y entrega del suministro [sic], solicitando de la Administración los documentos que para ello sean necesarios».

- 31 Poco margen deja a la interpretación la literalidad de esta cláusula, a pesar del esfuerzo argumentativo manifestado por el contratista en sus escritos. Es evidente que, salvo que el órgano de contratación decida otra cosa, las licencias necesarias para el ejercicio de las actividades objeto del contrato debe gestionarlas el contratista. Así se recoge expresamente en el PCAP, que es ley del contrato.
- 32 Tampoco se entiende que se hable de que por este motivo el contrato sea de imposible ejecución, pues ello resulta incompatible con el hecho de que, hasta el momento del cese en la prestación de los servicios (es decir, durante unos ocho meses), el servicio de bar-restaurante se había venido prestando con normalidad.
- 33 En segundo lugar, se alude a que el Ayuntamiento, que figura como titular en el contrato de suministro eléctrico de las instalaciones, incumplió durante meses la obligación de remitir las facturas correspondientes, lo que dificultaba el pago y el debido cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte del contratista.
- 34 Esta circunstancia es reconocida por el Ayuntamiento de Alcaine, pretendiendo excusarla en que, durante ese periodo, estaba vacante el puesto de Secretario-Interventor, lo que planteaba dificultades en la gestión de estos aspectos.
- 35 Se acredita, por lo tanto, una actuación poco diligente por parte de la Administración local en este aspecto, aunque ello no parece tener entidad suficiente para determinar la resolución del contrato, sin que, además, el contratista, mencione en qué causa de resolución de las previstas en la LCSP podría encuadrarse esta circunstancia. A lo que se añade que el propio contratista reconoce que el Ayuntamiento finalmente ha cumplido esta obligación dos semanas antes de presentar la primera solicitud de resolución contractual.
- 36 Y, en tercer lugar, el contratista pretende justificar el cese en la prestación de los servicios en una inspección sanitaria que recibió en las instalaciones objeto del contrato, que supuestamente tuvo como consecuencias la obligación de instalar una campana en el horno, de sustituir la campana de la cocina para cumplir la normativa y de aportar planos del establecimiento. Considera el contratista que esta circunstancia revela que no ha recibido del Ayuntamiento el local objeto del contrato en perfecto estado para su uso, vulnerando así uno de los derechos que le reconoce el PCAP.
- 37 Dejando a un lado que no se han incorporado al expediente remitido a este órgano consultivo los documentos relativos a esta inspección sanitaria que permitirían comprobar la veracidad de las afirmaciones del contratista, lo cierto es que, de haber ocurrido así, esta circunstancia tampoco encaja en ninguna causa de resolución de las previstas legalmente, ni el contratista hace esfuerzo alguno en tal sentido.
- 38 Si el contratista hubo de incurrir en gastos para cumplir con aquello que se le requirió por las autoridades sanitarias, se podrá discutir si aquellos deben serle abonados por el Ayuntamiento, pero, a nuestro juicio, no parece darse aquí ninguna causa de resolución del

contrato imputable al Ayuntamiento de Alcaine que pueda justificar el cese en la prestación de los servicios objeto de concesión.

39 Atendiendo a lo expuesto, podemos concluir que de la documentación incorporada al expediente remitido se desprende que el contratista ha incumplido la obligación principal del contrato, por lo que concurriría la causa prevista en el artículo 211.1.f) de la LCSP.

40 No obstante, debemos hacer un análisis del plazo de duración del contrato objeto de este dictamen.

V

El plazo de duración del contrato

41 Procede tener en cuenta que, según la cláusula tercera del documento de formalización del contrato, el plazo de duración del mismo es de un año, a contar desde el día siguiente a la firma del contrato, pero prorrogable de año en año, hasta un máximo de cuatro, si no es denunciado previamente por ninguna de las partes.

42 El contrato se formalizó el 28 de marzo de 2025, por lo que el primer año de duración del mismo finalizaba el 28 de marzo de 2026. Ocurre, además, que no ha tenido lugar la prórroga automática prevista en los documentos del contrato, pues el Alcalde-Presidente de Alcaine, en la Providencia de 2 de febrero de 2026, por la que se incoa el procedimiento de resolución, recoge expresamente la voluntad de no prorrogar el contrato, cumpliendo el plazo de antelación de, al menos, un mes previsto a tal efecto en el PCAP para el Ayuntamiento.

43 Por lo tanto, la vigencia del contrato finalizó el 28 de marzo de 2026, cuando se cumplió un año a contar desde el día siguiente a la formalización del mismo y, por consiguiente, la concesión debe entenderse extinguida desde el 29 de marzo de 2026.

En virtud de las consideraciones que anteceden, el Consejo Consultivo de Aragón emite el siguiente DICTAMEN:

Que, procede informar con carácter favorable la propuesta de resolución del contrato administrativo de concesión para la gestión del servicio público de explotación del multiservicio rural de Alcaine y de las piscinas municipales, pues concurre la causa de resolución invocada, si bien a la fecha de emisión de este dictamen debe entenderse el contrato extinguido, tal y como se recoge en la última consideración jurídica.