

<p><b>Expediente:</b> 52/2013 <b>Objeto:</b> Resolución de contrato de gestión del Campamento Turístico de Cantolagua. <b>Dictamen:</b> 3/2014, de 10 de febrero</p>
--

## DICTAMEN

En Pamplona, a 10 de febrero de 2014,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Eugenio Simón Acosta, Presidente; doña María Asunción Erice Echegaray, Consejera-Secretaria, y los Consejeros doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don Alfredo Irujo Andueza, don José Antonio Razquin Lizarraga y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don Alfonso Zuazu Moneo,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### I. ANTECEDENTES

#### I.1ª. Solicitud y tramitación de la consulta

La Presidenta del Gobierno de Navarra, mediante escrito que tuvo entrada en este Consejo de Navarra el día 12 de diciembre de 2013, recaba de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.3, en relación con el artículo 16.1, ambos de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (en adelante, LFCN), la emisión del dictamen solicitado por el Ayuntamiento de Sangüesa, sobre expediente de resolución del contrato de concesión de servicio público que tiene por objeto la gestión del Campamento Turístico de Cantolagua, de titularidad municipal.

#### I.2ª. Antecedentes de hecho

De la documentación remitida a este Consejo resultan los siguientes hechos relevantes:

**Primero.-** Por acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de Sangüesa, en su sesión de 14 de marzo de 2007, se aprobó el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que “como ley fundamental del

contrato, regirá la adjudicación y posterior ejecución del contrato de concesión de servicio público que tiene por objeto la gestión del Campamento Turístico de Cantolagua en Sangüesa”. Del mencionado pliego resultan las siguientes condiciones principales:

1. Constituye su objeto el establecer las condiciones que rigen la adjudicación y posterior ejecución “del contrato de concesión de servicio público que tiene por objeto la gestión del Campamento Turístico de Cantolagua en Sangüesa, conforme a las cláusulas recogidas en este pliego y a las establecidas en el Pliego de Condiciones”.
2. Se establece la obligación del adjudicatario de abonar al Ayuntamiento una cantidad no inferior a doce mil euros (12.000 €) anuales, más el I.V.A. correspondiente, cuyo pago se realizará “trimestralmente y por adelantado”.
3. Se contempla una duración del contrato de veinte años, que “podrá prorrogarse por periodos trianuales”.
4. Entre las condiciones que se exigen a los licitadores se encuentra la necesidad de formulación de una propuesta técnica, en la que obligatoriamente deberán contemplar, entre otras determinaciones, un plan de inversiones y mejoras a realizar en las instalaciones existentes, equipamiento complementario y medios materiales adicionales “que la empresa licitadora se compromete a aportar y mantener durante toda la vida del contrato”, así como un plan detallado de mantenimiento de todas y cada una de las dependencias e instalaciones, cuya ponderación puede alcanzar hasta el 45% de la valoración de las propuestas formuladas por los licitadores.
5. El inicio de la prestación del servicio se contempla desde el “mismo día de la formalización del contrato”, en el que se procederá a la entrega de las instalaciones, previa comprobación del inventario de

los bienes que se entregan al contratista, entrega de la que se extenderá la correspondiente acta”.

6. Se especifican en el pliego las obligaciones del concesionario, entre las que se encuentran las relativas a “ejecutar las actuaciones señaladas en el proyecto de explotación del servicio y en su propuesta de gestión”; debiéndose prestar el servicio “con la continuidad y condiciones” que se establecen tanto en el pliego como en la oferta formulada; con la obligación de “abonar al Ayuntamiento el precio en la forma y con la periodicidad señalada en el presente pliego”; correspondiendo al concesionario la obligación de “obtener todas las autorizaciones y licencias –públicas y particulares- que se requieran para la ejecución del contrato y de las actividades que se realicen en desarrollo del mismo”; requiriéndose la presentación anual “de las cuentas de la explotación y un informe de gestión” y corriendo a cargo del concesionario “todos los gastos derivados de la adjudicación y explotación del servicio durante el plazo de vigencia del contrato”, con mención explícita a los servicios de energía eléctrica, abastecimiento de agua, alcantarillado y canon de saneamiento, gas propano, gas ciudad, teléfono y “cualesquiera otros que puedan implantarse a lo largo de la vida del contrato”, siendo responsabilidad del adjudicatario el “darse de alta como titular de estos contratos y domiciliar sus pagos a las distintas empresas y entidades suministradoras”.
7. Resalta el pliego que la ejecución del contrato se realizará “a riesgo y ventura del contratista y serán por cuenta de éste las pérdidas, averías o perjuicios que experimente durante la ejecución del contrato sin perjuicio de su aseguramiento por el interesado”.
8. En cuanto a las causas de resolución del contrato contempla el pliego, tras realizar una remisión a “las previstas en la Ley Foral 6/2006, de Contratos Públicos”, la previsión específica, entre otras, de “la falta de pago o el retraso superior a 20 días en el abono de

las cantidades trimestrales en las que se fracciona el precio”; la relativa a la “no realización de los compromisos adquiridos por el adjudicatario en relación con el proyecto de explotación y propuesta de gestión presentada”, previéndose expresamente que “si la resolución del contrato se produce por el abandono, la renuncia unilateral o el incumplimiento por el concesionario de sus obligaciones contractuales esenciales y el de los niveles mínimos de calidad del servicio, o por el cumplimiento del plazo del contrato, la empresa no tendrá derecho a abono alguno por las inversiones realizadas, pasando a propiedad del ayuntamiento, libre de coste, las realizadas en infraestructuras y en la mejora de los bienes inmuebles afectos al servicio”. Para el caso de resolución por causa imputable al concesionario, establece el pliego que “le será incautada la fianza y deberá, además, indemnizar al ayuntamiento de los daños y perjuicios ocasionados en lo que exceda del importe de la garantía incautada”, respondiendo asimismo de “las indemnizaciones que se generen como consecuencia de la resolución culpable de la concesión”.

9. Establece el pliego el régimen jurídico del contrato atribuyéndole “naturaleza administrativa y en lo no previsto expresamente en el presente Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, se estará a lo dispuesto en la Ley Foral 6/2006 de Contratos Públicos, en la Ley Foral 6/1990 de la Administración Local de Navarra y demás legislación supletoria”.

Al Pliego de Cláusulas Administrativas le acompaña un “Proyecto de explotación del servicio” en el que se definen las “condiciones técnicas para la prestación del servicio público que tiene por objeto la gestión del Campamento turístico de Cantolagua en Sangüesa”. De las condiciones que se establecen merecen destacarse, a los efectos de dictaminar sobre las cuestiones concurrentes en la resolución contractual que se somete a nuestro dictamen, las siguientes:

1. Se describen las instalaciones existentes para la prestación del servicio así como el contenido de los servicios a prestar por la empresa concesionaria.
2. El Ayuntamiento “pondrá a disposición del adjudicatario, en virtud del contrato de concesión del servicio, el conjunto de bienes muebles e inmuebles que conforman las instalaciones, dotaciones, equipamiento y mobiliario del Campamento de Turismo en el estado en que se encuentren al tiempo de tal adjudicación y que figurarán en el inventario que se formará en presencia del concesionario y se unirá al contrato que suscriban las partes”, siendo obligación del concesionario “garantizar su adecuada conservación, la reparación de los deterioros que se produzcan en los mismos y la sustitución de los que se extravíen o quedan inservibles”.
3. Respecto de la entrega y recepción de los bienes e instalaciones se preceptúa que “el adjudicatario recibirá los bienes en el estado en que se encuentren al tiempo de la posesión sin que pueda exigir al Ayuntamiento la realización de nuevas obras o instalaciones, ni mejora o reparación de las existentes”, debiendo realizar en las instalaciones existentes “las inversiones y actuaciones de todo tipo que aparezcan en su propuesta técnica”, así como dotando “al servicio del Camping todos aquellos equipos, mobiliarios y enseres que no hallándose entre los entregados por el Ayuntamiento sean convenientes para su adecuado funcionamiento”, que será obligatoria cuando se trate de “instalaciones o equipamiento complementario incluidos por el adjudicatario en su oferta”, quedando en todo caso las inversiones realizadas en infraestructuras o en la mejora de bienes inmuebles “en beneficio del ayuntamiento”, sin que la “empresa pueda reclamar al ayuntamiento indemnización o compensación alguna por tal concepto”.
4. En cuanto al desarrollo de la actividad se establece que “el Camping y la zona de alojamiento deberá permanecer abierta al

público como mínimo, desde el 1 de marzo hasta el 30 de octubre de cada año natural, pudiendo los licitadores ofertar otras condiciones de apertura, siempre que se respete ese mínimo”, y las instalaciones de “Bar-restaurante deberán estar abiertas al público en general, durante todo el año”, en diferentes horarios que se establecen atendiendo a las distintas temporadas.

**Segundo.** El Ayuntamiento de Sangüesa en sesión de 4 de mayo de 2007 acordó adjudicar el contrato de concesión de servicio público a la empresa “...” (en adelante,...), “por resultar su oferta la más ventajosa entre las presentadas, por un precio (IVA incluido) de DOCE MIL CINCO EUROS (12.005,00 €)”.

De la propuesta técnica formulada por la empresa que resultó finalmente adjudicataria del contrato merece destacarse que en la misma se oferta un periodo de actividad conforme al cual “el Camping y la zona de alojamiento permanecerá abierta al público, durante todo el año, exceptuando el periodo en el que se realicen las obras de acondicionamiento anual (diciembre-febrero), mientras que las instalaciones de “bar-Restaurante estarán abiertas al público, durante todo el año” con diferentes horarios según las temporadas que define.

Según las exigencias de los respectivos pliegos, la empresa adjudicataria formula en su propuesta un “Plan de Inversiones y Mejoras”, en el que señala que “además de los terrenos existentes habilitados para su explotación, los cuales reúnen condiciones para su utilización, de acuerdo al pliego de condiciones,... realizará una ampliación de los mismos y una adecuación de los actuales”, en los términos que detalla en su oferta y conforme a la cual “... asumirá el coste generado por esta readaptación de espacios” en los que se ubicarán las infraestructuras que detalla (vestuarios, almacén, área de aventura y área de pint-ball). Respecto a los edificios señala la propuesta que no se realizarán cambios sustanciales en el restaurante “dado que cumple con los requisitos necesarios para el desarrollo del programa propuesto”, previéndose la posibilidad de ampliación

en la “vivienda” y sin cambios o modificaciones en la tienda, almacén, botiquín, recepción y lavabos.

La adjudicataria asume en su oferta que “recibirá del Ayuntamiento de Sangüesa el conjunto de bienes muebles e inmuebles que conforman las instalaciones, dotaciones, equipamiento y mobiliario del Campamento de Turismo en el estado en que se encuentren al tiempo de la adjudicación”, con la observación de que “sería conveniente, en caso de adjudicación, que el Ayuntamiento de Sangüesa e ... realizaran un inventario conjunto, con el objeto de analizar la funcionalidad y estado de las instalaciones, para poder determinar alternativas conjuntas en caso de detectar situaciones que impidan el correcto desarrollo del servicio turístico desde el ámbito de la legalidad de la prestación de servicios públicos turísticos”.

**Tercero.** El 7 de junio de 2007 se suscribe entre el Ayuntamiento de Sangüesa y la empresa ... el contrato de concesión de servicio público que tiene por objeto “la gestión del Campamento Turístico de Cantolagua en Sangüesa, conforme a la oferta presentada y con estricta sujeción a las prescripciones contenidas en los pliegos de cláusulas administrativas y de condiciones técnicas que prevalecerán sobre aquella”, afirmándose por las entidades contratantes que “dicho negocio cuenta con las instalaciones, maquinaria, y mobiliario aptos para desarrollar la gestión del camping y la de los servicios de hostelería”, produciéndose la entrega por el Ayuntamiento de Sangüesa de “todos los elementos, maquinaria, instalaciones, útiles y enseres que en la actualidad existe”, y previéndose la realización de un inventario conjunto “en el momento en que el adjudicatario tenga plena disponibilidad de las instalaciones adscritas al servicio”. No consta en el expediente administrativo remitido a este Consejo que el mencionado inventario se haya efectivamente realizado.

Se reiteran en el contrato las condiciones principales ya establecidas en los pliegos que rigieron su adjudicación en cuanto al precio y forma de pago, tarifas de usuarios, condiciones de uso de las instalaciones, duración del contrato y prórrogas, fianzas, obligaciones fiscales del adjudicatario, procedimiento de autorización de obras o cesión del contrato, y la obligación

de... de “darse de alta en todos los Organismos Oficiales y empresas suministradoras de servicios a fin de explotar debidamente el Servicio arrendado, siendo única responsable de los pagos correspondientes a contratos, suministros, compras y relaciones laborales derivados de esa explotación”.

**Cuarto.** El Pleno del Ayuntamiento de Sangüesa adoptó el 27 de agosto de 2013 el acuerdo de iniciar el “expediente de resolución del contrato de concesión de servicio público que tiene por objeto la gestión del Campamento Turístico de Cantolagua de titularidad municipal” por las causas “imputables al contratista que resultan de la certificación de la Interventora Municipal de 22 de julio de 2013 y del Informe de Jefatura de Policía Local nº 04/13 de 24 de julio de 2013”, disponiéndose la notificación del acuerdo como interesados, “a los efectos legales oportunos, a..., en su condición de contratista, y a..., en cuanto que prestó a éste aval en garantía de sus obligaciones contractuales que podría resultar incautado de acordarse la resolución del contrato”.

Se recoge en el citado acuerdo que el camping “permanece cerrado y sin realización en él de las actividades propias del mismo desde el 1 de octubre de 2012 hasta el 24 de julio de 2013”, sin que “en contra de lo que se advertía en cartel colocado al efecto por el concesionario, se haya producido su apertura en marzo de 2013”.

Del mismo modo señala el acuerdo referido que según certificación expedida por la interventora municipal la concesionaria “mantiene deudas con el Ayuntamiento de Sangüesa correspondientes al camping municipal por consumo de energía eléctrica (9.963,65 € de los años 2008 y 2009), por cuota de servicio de propano (143,97 € del año 2008), por tasas de agua (6.134,71 € de 2009, 2012 y 2013) y por precio o canon del contrato (78.994,20 € desde el segundo trimestre de 2008 hasta la actualidad”.

Ante esas circunstancias mantiene el acuerdo municipal que se ha producido el incumplimiento por el concesionario de las obligaciones contempladas en el pliego referidas a “prestar el servicio con la continuidad y condiciones establecidas en el Pliego, en su Proyecto de Explotación y en la



oferta”; “abonar al Ayuntamiento de Sangüesa el precio del contrato en la forma y con la periodicidad prevista” y “atender, a su exclusivo cargo, todos los gastos derivados de la explotación y gestión del servicio, y en particular los tributos municipales y los correspondientes a consumos de energía y gas propano”.

Por todo ello, considera el acuerdo municipal que concurre un incumplimiento por el concesionario de sus obligaciones contractuales esenciales al desatender tanto sus obligaciones económicas principales como al concurrir un abandono y falta de realización de la actividad prestacional objeto del contrato.

Consta en el expediente remitido a este Consejo que, efectivamente, la policía local de Sangüesa emitió un informe el 24 de julio de 2013 del que resulta que “en su servicio de vigilancia y control ha ido constatando desde el mes de octubre de 2012 hasta el día de hoy 24 de julio de 2013 que en el camping municipal de Sangüesa NO se está desarrollando ninguna actividad encontrándose éste cerrado”, acompañándose reportaje fotográfico acreditativo del cierre de las instalaciones y ausencia de actividad alguna en las mismas. Por otra parte, se acompaña igualmente una certificación de la interventora municipal que acredita la deuda pendiente del concesionario con el Ayuntamiento de Sangüesa, alcanzando un total, sumados los distintos conceptos, de 95.236,53 € en fecha 22 de julio de 2013.

**Quinto.-** En la tramitación del expediente de resolución contractual se solicita, mediante escrito de 7 de octubre de 2013, nuevos informes a la policía local de Sangüesa y a la interventora municipal, que efectivamente los emiten en fechas de 14 y 28 de octubre de 2013, respectivamente, resultando de ellos que “en su servicio de control y vigilancia que realiza diariamente, ha seguido observando que NO se desarrolla actividad alguna relacionada con este complejo camping municipal de Sangüesa”, mientras que la interventora cuantifica la deuda en la cantidad de 97.791,38 €, señalando asimismo que todos los conceptos que la integran corresponden a “obligaciones derivadas del contrato de concesión de servicio público”, añadiendo que la adjudicataria “no ha satisfecho cantidad alguna en

concepto de canon de arrendamiento del camping”, del mismo modo que “no cambió la titularidad del contrato de energía eléctrica con la compañía suministradora”, viniendo ésta reclamando el pago de los recibos pendientes al propio Ayuntamiento en cuanto titular del contrato de suministro.

Tras la emisión de los mencionados informes, el instructor del procedimiento, “y antes de redactar la propuesta de resolución”, dispone el 6 de noviembre de 2013 “la puesta de manifiesto del expediente a... y a... en su condición de interesadas en él en las dependencias municipales, del que podrán obtener las copias de los documentos que lo integran que juzguen oportuno, y otorgarles audiencia por plazo de diez días en el que podrán formular alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes”.

**Sexto.-** Mediante escrito con entrada en el registro general del Ayuntamiento en fecha de 6 de noviembre de 2013, coincidente con la comunicación de puesta de manifiesto del expediente y otorgamiento de trámite de audiencia, y posteriormente mediante escrito de 20 de noviembre de 2013,..., actuando en representación de la mercantil..., formula distintas “consideraciones”, de idéntico contenido en ambos escritos, en relación con la resolución del contrato de concesión de servicio del que es adjudicatario, para terminar solicitando del ayuntamiento que “acuerde la resolución del contrato de mutuo acuerdo y, con él, la devolución de la fianza en su día presentada”, añadiendo a ello la solicitud de declaración de nulidad de la comunicación del acuerdo de iniciación del procedimiento de resolución contractual por “no indicación si la resolución era o no definitiva en la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedían, así como el órgano ante el que hubiera de presentarse y plazo para interponerlos”.

En los citados escritos manifiesta el adjudicatario que “no se opone a la resolución contractual, siempre y cuando sea de mutuo acuerdo, ya que la gestión del Campamento de Turismo Cantolagua, en los términos en los que ambas partes lo pactaron, ha resultado imposible y ello ha sido debido en parte a la gravedad de la crisis económica por la que atravesamos, pero también en gran medida por incumplimiento de las obligaciones municipales,

lo que ha llevado a... a tener que realizar cuantiosas inversiones económicas no previstas, no poder gestionar correctamente la explotación de las instalaciones, tener que asumir unos gastos de consumos injustificados y desorbitados y todo ello con el resultado de ruina económica de la empresa que ha llevado al cierre definitivo de las instalaciones”.

Según refiere la adjudicataria, las instalaciones eran una auténtica ruina y la maquinaria, utensilios y enseres se encontraban en condiciones “totalmente inadecuadas para su gestión hostelera”, imputándose no haber sido “lo suficientemente prudente y astuta y comenzó a prestar la actividad sin haber formalizado correctamente esta situación”, haciendo responsable al Ayuntamiento de la ausencia de inventario por su “conocimiento (que luego pretendió trasladar al concesionario) de que el estado de las instalaciones era absolutamente inadecuados y requería una renovación total”.

Alega también la adjudicataria la ausencia de inscripción del campamento turístico en el “Registro de Turismo de Navarra”, que achaca a las graves deficiencias de las instalaciones existentes con anterioridad a la adjudicación de la concesión, y la detección de graves averías en las instalaciones (gas, saneamiento, etc.) que le exigieron unos desembolsos económicos no previstos, suponiendo una ruptura total del equilibrio económico financiero del contrato de concesión que “siempre se pensó, se irían compensando paulatinamente con cargo al canon y otras obligaciones económicas contraídas por el concesionario”, cuantificando esos gastos extraordinarios “no previstos en 199.601,73 euros, de los que sólo ha podido amortizar 37.402,89 €”, y en los que identifica “la causa de que no se haya podido hacer frente al pago del canon y de los consumos facturados por el Ayuntamiento”. En cuanto a éstos, alega el adjudicatario la existencia de un incumplimiento municipal al imputar al Ayuntamiento “la negativa o falta de voluntad de modificar los contratos de suministros a nombre del concesionario”, lo que ha impedido al concesionario, dice, controlar la corrección de las facturas de suministros que a su juicio resultaban totalmente desproporcionadas.

Finalmente, mantiene el concesionario que el cierre de las instalaciones desde octubre de 2012 “se debió al acuerdo alcanzado entre los representantes de... y el Ayuntamiento de Sangüesa, para limitar el tiempo de apertura de las instalaciones a los meses de primavera y verano”.

Por todo ello, el concesionario manifiesta que “está conforme con la resolución del contrato si ésta se realiza de mutuo acuerdo y previo proceso de liquidación adecuado”, para lo que invoca que las inversiones realizadas quedan en beneficio del ayuntamiento, renunciando el concesionario también a toda la maquinaria y enseres adquiridos para el ejercicio de la actividad, así como formulando renuncia expresa a exigir del ayuntamiento ninguna compensación económica derivada de los perjuicios a la explotación por no estar el camping legalizado, concluyendo en definitiva que “lo que se propone es la resolución de mutuo acuerdo, compensando ambas partes sus saldos deudores, poniendo fin a la relación contractual sin que las partes tengan nada que reclamarse entre sí”.

Una vez presentadas las alegaciones por el concesionario, el Ayuntamiento de Sangüesa acordó, en sesión de 22 de noviembre de 2013, ampliar el plazo de duración del procedimiento en “mes y medio, tiempo que representa la mitad del plazo de tres meses legalmente establecidos para dicho procedimiento”.

**Séptimo.** Se integra en el expediente administrativo, finalmente, propuesta de resolución del procedimiento en la que se desestima la solicitud de... de resolución del contrato de concesión por mutuo acuerdo, disponiendo esa resolución contractual por causas imputables al concesionario recogidas en “los artículos 124.1 –letras k) y l)- y 165.1 –letra g)- de la Ley Foral 6/2006 y en la Cláusula 16 del Pliego de cláusulas administrativas rector del contrato”, que se concretan en el abandono del servicio por el cierre total del campamento de turismo y de sus instalaciones y en la ausencia de pago del precio anual de la concesión desde el mismo momento de su adjudicación. Como consecuencia de esa resolución contractual que se propone, se dispone la incautación de la fianza constituida y se determina la indemnización de daños y perjuicios, en los que

se integran las cantidades debidas en concepto de canon o precio de la concesión, por importe de 97.791,38 €, así como el importe de las cantidades “que le fueran exigidas a la Corporación Local por los contratos de suministro de energía eléctrica y de gas del Campamento de Turismo”, imputándose al pago de esa indemnización el importe de la fianza, acudiendo para resarcirse de los daños y perjuicios en la cantidad no cubierta por la fianza a “los mecanismos previstos para la recaudación de los ingresos de Derecho público”.

Por Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Sangüesa, de 10 de diciembre de 2013, se remite el expediente a este Consejo de Navarra, solicitando dictamen sobre la propuesta de resolución del contrato que se formula, con interrupción del plazo para resolver el procedimiento hasta la recepción del dictamen solicitado, notificándose la misma a los interesados en el procedimiento.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen**

La presente consulta, formulada por el Ayuntamiento de Sangüesa, somete a dictamen del Consejo de Navarra la resolución del contrato de concesión de servicio público que tiene por objeto la gestión del Campamento Turístico de Cantolagua de titularidad municipal.

El artículo 16.1.j) de la LFCN dispone que será preceptivo el dictamen del Consejo de Navarra en “cualquier otro asunto en que la legislación establezca la exigencia de informe preceptivo del Consejo de Navarra”. Esta remisión, en el momento en que se efectuó, reenviaba al artículo 23 de la entonces vigente Ley Foral 10/1998, de 16 de junio, de Contratos de las Administraciones Públicas de Navarra, cuyo apartado 2 decía que “será preceptivo el informe del Consejo de Estado en los casos de: a) Interpretación, nulidad y resolución, cuando se formule oposición por parte del contratista...”

El artículo 124.2 de la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos (en adelante, LFCP), en su versión aplicable al presente caso –según la disposición transitoria segunda de la Ley Foral 3/2013, de 25 de febrero, de modificación de la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos-, no contiene una norma similar a la del citado artículo 23, pero, al determinar el procedimiento para la resolución de los contratos administrativos, dice, en su letra e), que procederá el dictamen del Consejo de Navarra, cuando sea preceptivo, de acuerdo con su legislación específica.

Como ya señalara este Consejo en su dictamen 17/2013, de 27 de mayo, la necesidad de dar un contenido a la remisión del artículo 124.2 de la LFCP, unida a su interpretación sistemática con el resto de los preceptos citados o –dicho de otro modo- la interpretación histórica de la remisión contenida en el artículo 124.2 de la LFCP nos lleva a considerar que el dictamen del Consejo de Navarra sigue siendo preceptivo en aquellos casos previstos por la Ley Foral 10/1998. En otras palabras, el artículo 124.2 de la LFCP no ha alterado el régimen jurídico precedente sobre la materia que ahora nos ocupa, sino que ha asumido como propio el contenido que ya tenía el artículo 16 de la LFCN mientras estuvo vigente la Ley Foral 10/1998. De otro modo, el artículo 124.2 de la LFCP sería un precepto sin contenido y, como es sabido, el intérprete debe evitar en cuanto sea posible cualquier conclusión que deje vacío de sentido un precepto legal.

Por otra parte, esta interpretación es concorde con lo dispuesto por el artículo 211.3 del Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre. Este precepto es de carácter básico y 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 de contratos, cuando se formule oposición por parte del contratista. Aunque la competencia de Navarra sobre la contratación es de carácter foral y no todas las normas básicas estatales rigen en la Comunidad Foral, el paralelismo entre nuestra interpretación de la LFCP y la normativa básica estatal es un argumento más en apoyo del carácter preceptivo del dictamen.

Por lo tanto, en el presente caso, al existir expresa oposición del contratista a la resolución contractual, el Consejo de Navarra emite dictamen de carácter preceptivo.

## **II.2ª. Legislación aplicable**

En virtud de su régimen foral, corresponde a Navarra la competencia exclusiva sobre contratos y concesiones administrativas, respetando los principios esenciales de la legislación básica del Estado en la materia [artículo 49.1.d) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra].

Por razón del ente contratante y del objeto del contrato, resulta aplicable al caso la legislación foral de régimen local en materia de contratación administrativa, constituida principalmente por los artículos 224 a 232 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración Local de Navarra (en lo sucesivo, LFALN), en la redacción dada por la Ley Foral 1/2007, de 14 de febrero y en su versión anterior a las modificaciones introducidas por la Ley Foral 4/2013, de 25 de febrero, conforme resulta de la aplicación de la disposición transitoria de esta ley foral. En lo que ahora interesa, “los contratos que celebren las entidades locales de Navarra se ajustarán al régimen legal aplicable a las Administraciones Públicas de Navarra, con las especialidades que se contienen en esta Ley Foral” (artículo 224.1 LFALN) ostentando el órgano local competente la prerrogativa de resolución de los contratos administrativos, dentro de los límites y con sujeción a los requisitos y efectos señalados en la Ley (artículo 227.2 LFALN). La misma conclusión se desprende del artículo 2.1.c) de la LFCP que somete a las disposiciones de dicha ley foral a las Entidades Locales de Navarra y sus Organismos Autónomos con las particularidades que resulten de la legislación foral de Administración Local.

En consecuencia, lo expuesto nos lleva a la aplicación de la LFCP en la versión vigente con anterioridad a la Ley Foral 3/2013, de 25 de febrero.

## **II.3ª. Tramitación**

El presente procedimiento ha sido tramitado por el Ayuntamiento de Sangüesa, ajustándose a las determinaciones del artículo 124.2 de la LFCP que exige la audiencia del contratista durante un plazo de diez días, cuando el procedimiento se incoe de oficio, así como audiencia durante el plazo de diez días de los demás interesados, incluida la del avalista o asegurador cuando se proponga la incautación de la fianza, e informe de los servicios jurídicos del órgano de contratación.

Por otra parte, se ha facilitado a este Consejo expediente en el que se contiene documentación expresiva no solo del régimen jurídico aplicable al contrato cuya resolución se pretende, sino también de las circunstancias relativas a su ejecución y a los incumplimientos imputados al concesionario del pago del canon de las distintas anualidades, así como del abandono del servicio y cierre de las instalaciones, reflejando el expediente las posiciones que mantienen la Administración Foral y la empresa adjudicataria del contrato sobre la resolución pretendida y los incumplimientos imputados.

Finalmente, se formula propuesta de resolución en la que se ponderan las circunstancias y razones que llevan a la decisión de resolver el contrato con incautación de la fianza definitiva constituida.

#### **II.4ª. La resolución del contrato**

Como se ha dicho ya, en el presente caso es de aplicación la LFCP, cuyo artículo 124.1 (en la redacción anterior a la Ley Foral 3/2013, de 25 de febrero) enumera las causas de resolución de los contratos administrativos, incluyendo entre ellas, en lo que aquí concierne, “el incumplimiento de las restantes obligaciones contractuales esenciales” (letra l) y “las que se establezcan expresamente en el contrato” (letra m), previéndose expresamente en el Pliego de Cláusulas Administrativas, a cuyo contenido se remite el contrato de concesión formalizado, como causa de resolución del contrato “la falta de pago o el retraso superior a 20 días en el abono de las cantidades trimestrales en las que se fracciona el precio”, así como “la no realización de los compromisos adquiridos por el adjudicatario en relación con el proyecto de explotación y con la propuesta de gestión presentada”, todo ello sin omitir la específica causa de resolución contemplada en el



artículo 165.1. g) de la LFCP para las concesiones y relativa al “abandono, la renuncia unilateral, el incumplimiento por el concesionario de sus obligaciones contractuales esenciales y el de los niveles mínimos de calidad del servicio”.

Este Consejo (entre otros, en sus dictámenes 37/2007, de 1 de octubre, 39/2008, de 27 de octubre, y 17/2013, de 27 de mayo) viene exigiendo para la procedencia de la resolución contractual por incumplimiento culpable del contratista que concurren las condiciones siguientes: 1º El incumplimiento del contratista; 2º Este incumplimiento ha de referirse a cláusulas esenciales, esto es, relevantes y significativas, del contrato administrativo; 3º Debe existir una voluntad rebelde al cumplimiento por parte del contratista para lo que han debido existir requerimientos de la Administración al cumplimiento; y 4º La carga de la prueba de los incumplimientos imputados y de la resistencia al cumplimiento por el contratista corresponde a la Administración. En suma, la medida de resolución del contrato ha de reservarse para las situaciones extremas de incumplimiento con entidad suficiente y sobre aspectos sustanciales del contrato (dictamen 3/2001, de 19 de febrero de 2001).

Al respecto, resultan suficientemente acreditados en el procedimiento los hechos constitutivos del incumplimiento de las obligaciones esenciales del contrato de concesión, por otra parte no negado por la adjudicataria si bien esgrime en sus alegaciones diversas circunstancias que, a su juicio, justificarían los incumplimientos imputados.

En cuanto al incumplimiento de sus obligaciones económicas resulta del expediente administrativo que el concesionario no ha satisfecho el canon o precio de la concesión desde el momento inicial del contrato, incumpliendo de manera absoluta la contraprestación económica a la que venía obligado en su condición de adjudicatario de la concesión, resultando además de los distintos informes de los servicios municipales, no contestados en las alegaciones del concesionario, la existencia de reiterados requerimientos de pago, así como el ofrecimiento de modalidades de pago fraccionado de la

deuda, nunca atendidas por el concesionario, ni siquiera una vez que la deuda se haya declarado incursa en la vía de apremio.

Del mismo modo resulta del expediente que el concesionario ha incumplido con la obligación principal del contrato concesional, esto es, la propia prestación de los servicios objeto de concesión, estando acreditado por los sucesivos informes emitidos por la policía local de Sangüesa que el concesionario ha abandonado la prestación de los servicios, y procedido al cierre permanente de las instalaciones, desde el 1 de octubre de 2012, incumpliendo de este modo con su obligación de mantener abiertas todo el año las instalaciones y servicios de bar-restaurante, así como de mantener el camping abierto al público durante todo el tiempo, con la sola excepción de los meses comprendidos entre diciembre y febrero. Todo ello sin que le conste a este Consejo la existencia siquiera de una comunicación o advertencia al Ayuntamiento de la voluntad del contratista de proceder al mencionado abandono del servicio y cierre de instalaciones.

Esa conducta de la adjudicataria supone el incumplimiento manifiesto de las obligaciones esenciales derivadas de la adjudicación del contrato concesional ya que afectan directamente al propio objeto justificativo de la concesión, así como al contenido económico fundamental de la misma desde la perspectiva de la entidad local concedente, y es que no puede omitirse que, conforme resulta de las circunstancias acreditadas en el procedimiento, el concesionario ha procedido al abandono unilateral y definitivo de la prestación de servicios desde el mes de octubre de 2012 sin que, por otra parte, haya manifestado voluntad alguna de reanudar la prestación de los servicios abandonados. Antes bien, ha manifestado expresamente su voluntad de resolver el contrato concesional, aunque sea mediante la improcedente invocación del mutuo acuerdo como eventual causa legitimadora de la resolución contractual que ha planteado.

Por tanto, una vez acreditado el incumplimiento del contratista respecto de elementos esenciales del contrato de concesión de servicios no resulta discutible la concurrencia de causas suficientes para la resolución contractual que se propone llevar a cabo el Ayuntamiento de Sangüesa, y

todo ello en correcta aplicación de lo establecido en los artículos 124.1, apartados l) y m), y 165 de la LFCP.

Frente al manifiesto incumplimiento de sus obligaciones que resulta acreditado en la instrucción del procedimiento, esgrime la empresa concesionaria diversos argumentos en su escrito de oposición que persiguen reconducir la resolución del contrato a un procedimiento de mutuo acuerdo, invocando diversas consideraciones que justificarían su actuación en cuanto al impago de las obligaciones económicas vinculadas a la concesión, así como al cese en la prestación del servicio por la “ruina económica” del mismo.

Sin embargo, las circunstancias invocadas por el concesionario adolecen de falta de soporte probatorio alguno que las sustente, limitándose el concesionario a su mera invocación en términos de generalidad e inconcreción en su escrito de alegaciones, sin aportar el menor esfuerzo probatorio orientado a acreditar la propia concurrencia de las circunstancias alegadas, y menos aún de las consecuencias que les atribuye en el desarrollo de la prestación de servicios objeto del contrato de concesión. Consecuencia de ello es que las alegaciones o consideraciones formuladas por el contratista para oponerse a la resolución contractual por su incumplimiento pretendida por el Ayuntamiento de Sangüesa carecen de soporte y fundamento suficiente para poder desvirtuar la solidez fáctica y jurídica que acredita la propuesta de resolución formulada en el procedimiento.

Resulta así que la invocación de un supuesto acuerdo alcanzado por el concesionario y el Ayuntamiento de Sangüesa en orden a reducir el periodo anual de apertura al público de instalaciones y servicios, es negado por el Ayuntamiento, además de no constar documento alguno que refrende la eventual existencia de dicho acuerdo, y sin poderse omitir, en todo caso, que el cierre de instalaciones y abandono del servicio no solamente se ha extendido al periodo comprometido por el concesionario en su oferta sino que ha alcanzado también al periodo mínimo de apertura contemplado en el

Pliego de Cláusulas Administrativas que rigen el contrato de concesión de servicios.

A igual rechazo se llega respecto a las consideraciones efectuadas por el concesionario sobre la incidencia de las deficiencias e inadecuación de las infraestructuras y equipamiento afectos a los servicios como causa del incumplimiento de sus obligaciones económicas al verse obligado a la realización de inversiones no previstas en su oferta. Al respecto, sorprende a este Consejo que no se refleje en el expediente ninguna actuación del concesionario, anterior al inicio del procedimiento de resolución contractual, que ponga de manifiesto su disconformidad previa con el estado de las infraestructuras y equipamientos cedidos por el Ayuntamiento. Además, y como ha quedado expuesto en los antecedentes, el concesionario reflejó en su propia oferta su detallado conocimiento de las instalaciones y equipamiento existentes, reiterado luego en el momento de la formalización del contrato, sin manifestar entonces objeción o reparo alguno sobre las condiciones de los mismos y, en todo caso, aceptando expresamente que la cesión y toma de posesión de instalaciones y equipamientos se realizaba en el estado en el que se encontraban las mismas en el momento del inicio de la ejecución del contrato y prestación de servicios que constituyen su objeto. Por último, la propuesta de resolución señala que las inversiones económicas realizadas por el concesionario no obedecen a deficiencias o inadecuación de infraestructuras, instalaciones o equipamiento del campamento de turismo sino a la ejecución de las mejoras comprometidas por el concesionario en la oferta formulada, sin que conste en el expediente prueba alguna que desmienta lo afirmado por la entidad local, ni tampoco resulta lo contrario de las alegaciones formuladas por el concesionario al no identificar aquellas inversiones que excederían de las comprometidas en el momento de la formulación de su oferta, limitándose a la invocación, general e indeterminada, de supuestos desembolsos económicos realizados sin acreditar en momento alguno las causas o circunstancias que los motivaron o condicionaron.

Igual inconsistencia presentan las alegaciones referidas a la ausencia de inscripción del Campamento de Turismo en el “Registro de Turismo de

Navarra” o a una supuesta falta de voluntad del Ayuntamiento en el cambio de titularidad de los contratos de suministro, puesto que con independencia que no se advierte una incidencia significativa de ambas circunstancias en la situación de ruina económica que admite el concesionario en la prestación del servicio, resulta además contradictorio que se invoquen condiciones integradas en el ámbito de las obligaciones asumidas por el concesionario ya que, como bien refleja la propuesta de resolución, la inscripción en el citado registro administrativo se comprometía por el adjudicatario en la formulación de su propuesta técnica. Por otro lado, era igualmente obligación del concesionario llevar a cabo el cambio de titularidad en los distintos contratos de suministro de los servicios de agua, electricidad y gas, entre otros, resultando en todo caso del expediente administrativo que el concesionario conocía, como consecuencia de la refacturación llevada a cabo por el Ayuntamiento, las condiciones y circunstancias de la facturación llevada a cabo por las empresas suministradoras, sin que le conste a este Consejo discrepancia alguna con las mismas manifestada por el concesionario con anterioridad al procedimiento de resolución contractual.

En definitiva, concurren a juicio de este Consejo circunstancias para la resolución del contrato de gestión del Campamento Turístico de Cantolagua por causas imputables al contratista y derivado del incumplimiento por éste de obligaciones esenciales del contrato de concesión adjudicado, lo que imposibilita la resolución contractual de mutuo acuerdo solicitada por el contratista en aplicación de lo establecido en el artículo 124.1.c) de la LFCP, persistiendo el derecho de la Administración al percibo por la vía de apremio de las anualidades no satisfechas, procediendo la incautación de la fianza constituida ante la concurrencia de causas de incumplimiento exclusivamente imputables al contratista, sin que concurren causas exoneradoras de su responsabilidad siendo además consecuencia de esa resolución la obligación del contratista de indemnizar los daños y perjuicios ocasionados a la Administración, pudiendo resarcirse ésta a través de los mecanismos establecidos para los ingresos de Derecho público, y todo ello en adecuada aplicación de lo establecido en el artículo 125.3 de la LFCP.

### **III. CONCLUSIÓN**

El Consejo de Navarra considera que procede acordar la resolución del contrato de concesión de servicios entre el Ayuntamiento de Sangüesa y la empresa “...” para la gestión del Campamento Turístico de Cantolagua, por incumplimiento culpable del concesionario, con incautación de la fianza para aplicarla, en la medida necesaria, a la reparación de los daños y perjuicios ocasionados por el incumplimiento.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.