



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

Dictamen n.º **172/2026**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 10 de junio de 2026, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Ayuntamiento de Fuente Álamo de Murcia, mediante oficio registrado el día 27 de febrero y 31 de marzo de 2026 (REG. número 202690000212540), sobre resolución de contrato formalizado con la mercantil M&K Ingeniería Civil, S. L., por los Servicios de Trabajos de Redacción del PGMOU (exp. 2026\_081), aprobando el siguiente Dictamen.

## **ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** Con fecha 3 de junio de 2004, el Ayuntamiento de Fuente Álamo y la mercantil “M&K Ingeniería Civil, S.L.” formalizan un contrato de consultoría y asistencia que tiene como objeto los “*Trabajos de Redacción del Plan General de Ordenación Urbana de Fuente Álamo*”.

El trabajo que se contrata comprende, según la cláusula I del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), “*la documentación necesaria para justificar adecuadamente los extremos reseñados que establecen los artículos 96 y 97 de la Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia, con las determinaciones a que se refieren los artículos 98 a 102 de dicha Ley y desarrolladas en los documentos que se indican en el artículo 121 de la reiterada Ley*”. Asimismo, comprende “*los trabajos de atención al público y los de informar las alegaciones que, durante la fase de exposición al público de los trabajos preparatorios, se produzcan*”. Y también incluye “*la documentación cartográfica necesaria y actualizada para completar la documentación del Plan*”; así como “*la digitalización y formalización de la cartografía del Término Municipal*”. El trabajo objeto del contrato “*se desarrollará en las fases de Avance de Planeamiento y Documento Completo*”.

El importe de adjudicación es de 214.000 euros, IVA incluido (cláusula segunda del contrato de 3 de junio de 2004). Dicho importe, de conformidad con la cláusula II.2 del PCAP, “*comprende todos los gastos directos e indirectos que el contratista debe realizar para la normal ejecución de los trabajos contratados y cualesquiera otros que resulten de aplicación según las disposiciones vigentes, y toda clase de impuestos y licencias*”. Asimismo, se consideran “*incluidos todos los gastos que genere la elaboración de la documentación requerida, así como los demás gastos complementarios para la ejecución de las prestaciones contratadas*”.

El plazo máximo de ejecución, de acuerdo con la cláusula VI.1 del PCAP y con la cláusula segunda del contrato será de veinte meses; según la citada cláusula del PCAP, “*los trabajos se darán como definitivamente realizados cuando recaiga la aprobación definitiva del PGMOU, redactado con su*

*correspondiente Texto Refundido”.*

La forma de pago que se acuerda, de conformidad con la cláusula VI.2 del PCAP, es la siguiente: *“-El 10% a la firma del contrato; -El 20% a la entrega del documento de Avance; -El 30% a la entrega de la documentación completa para su tramitación municipal y satisfecho en el momento de la aprobación inicial; -El 10% a la entrega del informe sobre las alegaciones presentadas en el trámite de información pública y se pagará en el momento de la aprobación provisional; -El 30% restante tras la aprobación definitiva y entrega del Texto Refundido”.*

Los plazos de cumplimiento de las distintas fases, de acuerdo con la cláusula VI.7 del PCAP, establecen que *“el adjudicatario tendrá que presentar los trabajos de la siguiente forma y en los plazos que se indican: “Avance de Planeamiento: 4 meses; Informe de los escritos de sugerencias o alternativas presentadas en relación con el Avance: 1 mes y medio; Elaboración del Proyecto del Plan General para su aprobación inicial: 3 meses; Redacción del estudio de Impacto Territorial: 4 meses; Informe de las Alegaciones presentadas en el período de información al público: 1 mes y medio”.*

La mercantil adjudicataria constituye fianza definitiva por importe de 8.560 euros, mediante aval formalizado por Sociedad Cooperativa de Crédito, que será incautada, según la cláusula VIII.6 del PCAP, *“cuando el contrato se resuelva por culpa del adjudicatario”.*

**SEGUNDO.-** Con fecha 4 de febrero de 2021, el Pleno del Ayuntamiento acuerda resolver el contrato *“por causa imputable a la mercantil adjudicataria al haber incurrido en mora, dado que no ha cumplido los plazos establecidos en el contrato, por lo que no se ha cumplido su objeto al no haberse aprobado ni tan siquiera provisionalmente el Plan General de Ordenación Urbana de este Municipio”.* Asimismo, acuerda *“incautar la fianza definitiva... dado que la causa de resolución es imputable a la mercantil adjudicataria”.*

Con fecha 17 de marzo de 2021, frente a dicho Acuerdo, la mercantil interpone recurso de reposición, que es desestimado por Acuerdo del Pleno de 15 de abril de 2021. Y frente a este Acuerdo la mercantil interpone recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Cartagena, que da lugar al procedimiento ordinario núm. 596/2021, en el que se dicta la Sentencia núm. 256/2022, de fecha 23 de diciembre de 2022, que estima el recurso contencioso-administrativo, declarando que el Acuerdo de 4 de febrero de 2021 no es conforme a Derecho.

La Sentencia señala en su fundamento de derecho segundo los *“acontecimientos”* más destacados del expediente remitido a los autos:

*“-Por Decreto de 25 de septiembre de 2020 se acuerda la reconstrucción íntegra del expediente de contratación de ‘Consultoría y Asistencia para trabajos de redacción del Plan General Municipal de Ordenación Urbana de Fuente Álamo’ con la mercantil recurrente*

*-Como documentos reconstruidos constan: apunte contable, Acuerdo del Pleno de 29 de diciembre de 2003 de aprobación del expediente de contratación 19/2003 para la adjudicación de los trabajos de redacción del Plan General de Ordenación Urbana; Pliego de cláusulas administrativas particulares; Acuerdo del Pleno de 1 de abril de 2004 de adjudicación definitiva del expediente de contratación 19/2003.*

*-Por Acuerdo de 30 de octubre de 2020 se acuerda la incoación del procedimiento para la resolución del contrato.*

*-Informe de Secretaría de 24 de noviembre de 2020 e Informe de Intervención de 30 de noviembre de 2020.*

*-Informe de Intervención de 18 de enero de 2021.*

*-Por Acuerdo de 4 de febrero de 2021 se acuerda la resolución del contrato de consultoría y asistencia para los trabajos de redacción del Plan General Municipal de Ordenación Urbana de Fuente Álamo de Murcia suscrito en fecha 3 de junio de 2004 por causa imputable a la mercantil adjudicataria al haber incurrido en mora dado que no ha cumplido los plazos establecidos en el contrato y se acuerda incautar la fianza definitiva depositada en garantía de la ejecución del contrato.*

*-Interpuesto recurso de reposición por la mercantil actora frente al Acuerdo de 4 de febrero de 2021 se desestima por Acuerdo de 15 de abril de 2021 objeto del presente procedimiento.*

*-En fecha 11 de noviembre de 2021 por el Sr. Secretario del Ayuntamiento se formula denuncia ante la Guardia Civil haciendo constar la existencia en un armario-archivador que se encontraba forzado y cerrado encontrando en su interior documentos del expediente de contratación del PGMOU que se encontraba extraviado.*

*-En la ampliación del expediente figuran en esencia: comunicaciones, informes técnicos y jurídicos, pliego de cláusulas administrativas particulares, acuerdo de aprobación del expediente de contratación, documentación técnica y económica de la mercantil para la licitación, adjudicación del expediente de contratación y contrato administrativo entre el Ayuntamiento y la mercantil recurrente, pliego de cláusulas administrativas particulares y publicación en el BORM de los contratos adjudicados”.*

En su fundamento de derecho cuarto la Sentencia manifiesta:

*“Es verdad y no resulta controvertido, que a la fecha del acuerdo impugnado por el que se resuelve el contrato formalizado con la mercantil actora en el año 2004 puede afirmarse que el plazo previsto para su ejecución se ha excedido claramente.*

*Pero nos encontramos en el presente supuesto, con un expediente parcialmente extraviado, en el que tanto con la reconstrucción del mismo como con la aparición posterior de parte del extraviado solo constan documentos que finalizan con la adjudicación del contrato, la formalización de este y la publicación de los contratos adjudicados, pero no consta ninguna actuación llevada a cabo entre la fecha de formalización del contrato y la del decreto de 25 de septiembre de 2021 por el que se acuerda reconstruir el expediente. No existe ninguna actuación en el expediente administrativo que permita valorar o analizar si realmente el incumplimiento del plazo fijado en el contrato ha sido debido o no a causa reprochable a la mercantil actora. Tampoco consta absolutamente nada, y tampoco nada se ha explicado al respecto por las partes, con relación a las actuaciones que dieron lugar a la revocación en diciembre de 2018 del acuerdo de aprobación inicial del PGMOU de noviembre de 2006. Por ello la alegación de la Administración demandada cuando indica que a fecha de la revocación en el año 2018 ya se había excedido en mucho el plazo de 20 meses estipulado en el pliego, no puede tener el efecto pretendido cuando no existe dato alguno que permita constatar que la mencionada revocación del*

*acuerdo de aprobación inicial del PGMOU se debió a un incumplimiento de la contratista”.*

Finalmente, en dicho fundamento de derecho cuarto, la sentencia concluye lo siguiente:

*“En definitiva, si bien es fácil colegir que el plazo de ejecución previsto en el contrato formalizado entre el Ayuntamiento y la mercantil actora claramente se ha sobrepasado, no puede concluirse de la prueba practicada que el incumplimiento de dicho plazo lo haya sido en exclusiva por causa imputable a la segunda, por lo que aquél no puede válidamente declarar la resolución del contrato por este motivo con la consecuencia de la incautación de la fianza, todo ello sin perjuicio de que el Consistorio pueda arbitrar otras fórmulas legales para extinguir los efectos del contrato, habida cuenta el transcurso del plazo previsto en el mismo”.*

**TERCERO.-** Con fecha 2 de noviembre de 2023, el Pleno del Ayuntamiento acuerda *“iniciar procedimiento para acordar la resolución del Contrato de consultoría y asistencia para los trabajos de redacción del Plan General Municipal de Ordenación Urbana... por el transcurso del plazo previsto en el mismo, sin que las partes tengan nada que reclamarse recíprocamente por motivo de dicha resolución”.*

Con fecha 23 de noviembre de 2023, la mercantil formula alegaciones en las que afirma que *“el citado acuerdo plenario no se ajusta a Derecho”,* solicitando *“que se le abone la cantidad debida de 214.960 euros [adicional al precio del contrato] y que se le devuelva la fianza definitiva...”.*

**CUARTO.-** Con fecha 25 de abril de 2024, el Pleno del Ayuntamiento acuerda *“autorizar el inicio del procedimiento de mediación extrajudicial para la resolución del Contrato de consultoría y asistencia para los trabajos de redacción del Plan General Municipal de Ordenación Urbana..., y dar cumplimiento así a la referida Sentencia núm. 256 de 23 de diciembre de 2022, ...”.*

Con fecha 18 de marzo de 2025, se levanta *“acta final de mediación administrativa”* señalando que *“tras realizar sesiones informativas y haber iniciado un proceso de mediación, en el momento actual no es posible continuar con el mismo por decisión de una o ambas partes”.* El informe de la letrada representante del Ayuntamiento en dicha mediación, de 19 de noviembre de 2025, pone de manifiesto que *“el contenido de las sesiones, así como toda la información obtenida de las mismas, es confidencial, habiéndose firmado una cláusula de confidencialidad por ambas partes, de ahí que no pueda exponer el contenido de las mismas”;* afirmando que *“después de todas esas sesiones se constató por el mediador que no era posible continuar con el proceso de mediación”.*

**QUINTO.-** Con fecha 29 de enero de 2026, el Pleno del Ayuntamiento acuerda el inicio del procedimiento de resolución del contrato por desistimiento de la Administración, con una indemnización del 10% de los trabajos pendientes de realizar, en los siguientes términos:

*“PRIMERO.-Iniciar procedimiento para acordar la resolución del ‘Contrato de consultoría y asistencia para los trabajos de redacción del Plan General Municipal de Ordenación Urbana...’, por la causa prevista en el artículo 214.b) del TRLCAP (desistimiento del contrato acordado por la Administración y, en su caso, suspensión por plazo superior a un año), con los efectos previstos en el artículo 215 del TRLCAP.*

*SEGUNDO.-Tener por acreditado, a la vista del informe de Intervención de fecha 18 de enero de 2021, el abono de 182.958,50 €, quedando pendiente la cantidad de 31.041,50 €; y estimar inicialmente, a*

reserva de lo que resulte de la instrucción y liquidación del contrato, la indemnización prevista en el artículo 215.3 del TRLCAP en el 10% del precio de los trabajos pendientes de realizar, lo que asciende a 3.104,15 €.

*TERCERO.-Notificar el presente acuerdo a M&K Ingeniería Civil, S.L. concediéndole trámite de audiencia por diez días naturales, ...”*

(Con la misma fecha 29 de enero de 2026, el Pleno del Ayuntamiento acuerda declarar la caducidad del referido procedimiento iniciado por Acuerdo de 2 de noviembre de 2023).

**SEXTO.-** Con fecha 12 de febrero de 2026, la mercantil formula escrito de alegaciones en el que afirma lo siguiente:

*“(…)*

*En definitiva, por mi representada se llevan a cabo, en síntesis, las siguientes SOLICITUDES DE ABONO DE LOS TRABAJOS ADICIONALES, relacionadas con los trabajos realizados:*

*El Equipo Redactor de M&K solicitó verbalmente recibir compensación económica por los trabajos adicionales a los recogidos en el Contrato, si bien la respuesta verbal dada por la Alcaldesa fue que al final del Contrato ya se vería si procedía habilitar importe adicional.*

*Viendo que las solicitudes verbales no recibían la respuesta esperada, y toda vez que los trabajos adicionales seguían aumentando, en fecha 30 de marzo de 2007, ya en la cuarta fase del contrato, M&K presentó reclamación oficial por importe de 91.070 €, todo ello sin dejar de continuar desarrollando los trabajos del contrato, adicionales al contrato incluidos.*

*Desde Alcaldía no recibimos respuesta a nuestra solicitud, sólo se nos remitió a revisar la reclamación con un Concejal Delegado del Equipo de Gobierno Municipal, D. ..., con quien revisamos nuestra solicitud de habilitar importe adicional al Contrato de Redacción del PGMO, a consecuencia de los trabajos adicionales por los cambios en las características de las actuaciones de los Convenios Urbanísticos. La respuesta verbal recibida en reunión mantenida a tal efecto fue que la decisión debía adoptarla la Alcaldesa Municipal, no pudiendo el Concejal Delegado dar respuesta a nuestra solicitud.*

*En fecha 11 de enero de 2011, tras continuar presentando distintas versiones incorporando nuevas modificaciones sobre versiones anteriormente elaboradas (tres nuevas versiones del PGMO presentadas en fechas 20/09/2008, 04/01/2010 y 05/11/2010), M&K presentó nueva reclamación por importe de 143.830 €, todo ello sin dejar de continuar desarrollando los trabajos del contrato, adicionales al contrato incluidos.*

*En fecha 27 de abril de 2011, tras presentar nueva versión incorporando nuevas modificaciones sobre versiones anteriormente elaboradas (nuevo documento del PGMO presentado en fecha 25/04/2011), M&K presentó nueva reclamación oficial por importe de 156.360 €, todo ello sin dejar de continuar desarrollando los trabajos del contrato, adicionales al contrato incluidos.*

*En fecha 15 de julio de 2011, tras presentar nueva versión incorporando nuevas modificaciones sobre versiones anteriormente elaboradas (nuevo documento del PGMO presentado en fecha 15/07/2011),*

*M&K presentó nueva reclamación oficial por importe de 169.200 €, todo ello sin dejar de continuar desarrollando los trabajos del contrato, adicionales al contrato incluidos.*

*En fecha 16 de febrero de 2012, tras presentar nueva versión incorporando nuevas modificaciones sobre versiones anteriormente elaboradas (nuevo documento del PGMO presentado en fecha 15/02/2012), M&K presentó nueva reclamación oficial por importe de 182.040 €, todo ello sin dejar de continuar desarrollando los trabajos del contrato, adicionales al contrato incluidos.*

*En fecha 5 de febrero de 2013, tras presentar nueva versión incorporando nuevas modificaciones sobre versiones anteriormente elaboradas (nuevo documento del PGMO presentado en fecha 05/02/2013), M&K presentó nueva reclamación oficial por importe de 214.960 €, importe en el que se incluían otros importes distintos a la redacción y tramitación de documentos, y que se consideraban de abono, como revisión de precios y costes de demora en el abono de los documentos elaborados.*

*Tras el cambio del Equipo de Gobierno Municipal, M&K ha presentado igualmente la solicitud de abono a los nuevos regidores, en junio de 2016 al siguiente Alcalde, D. Antonio Jesús García Conesa (2015-2019), quien nos ha estado dando largas sin manifestar su decisión, y a partir de 2019 con la nueva Alcaldesa, Dña. Juana María Martínez García, con los resultados que conocemos, con los acuerdos plenarios de resolución del contrato, primero imputando incumplimiento a mi representada, y tras la sentencia del contencioso administrativo, anulando dicha imputación a esta parte, se inicia proceso de mutuo acuerdo, sin éxito, y ahora estamos ante resolución por desistimiento de la administración, sin tomar en consideración la cantidad reclamada reiteradamente por importe de 214.960,00 €.*

*Así las cosas, a fecha actual, no se ha dado respuesta oficial al pago solicitado, por importe de 214.960 €, únicamente se constata, por el contenido de las resoluciones, que el Ayuntamiento solo toma en consideración el importe del precio del contrato inicial de 214.00,00 €, sin atender ni trabajos fuera de contrato, ni modificaciones de precios ajustadas a ley solicitadas, sin que haya motivado esta denegación, con una actuación absolutamente arbitraria provocando un enriquecimiento injusto del Ayuntamiento, así como una violación del art. 24 CE y del principio de buena Administración. Generando empobrecimiento y absoluta indefensión de mi representada.*

*(...)*

*Esta parte no se opone a que la Administración tramite la resolución del vínculo contractual si considera que concurren causas legales y de interés público para ello, pero sí se opone expresa y frontalmente a:*

*a) la cuantificación del “pendiente” como 31.041,50 €;*

*b) la liquidación económica propuesta (tanto por insuficiente como por no integrar la realidad completa de prestaciones, encargos, trabajos adicionales, documentos complementarios y conceptos económicos reclamados y reiteradamente puestos en conocimiento municipal); y*

*c) que el expediente pretenda cerrarse ofreciendo una cantidad meramente estimativa (3.104,15 €) como si agotara los derechos económicos derivados del contrato y de su ejecución real”.*

**SÉPTIMO.-** Con fecha 26 de febrero de 2026, el Técnico de Administración General (que manifiesta

formar parte de los servicios jurídicos del Ayuntamiento) emite el preceptivo informe jurídico, que concluye formulando la siguiente propuesta:

*“PRIMERO.-Considerar que no queda acreditado, ni en el escrito presentado ni en la documentación obrante en el expediente, el requerimiento de dichos trabajos por esta Corporación, su efectiva realización, su coste, ni su calificación...*

*SEGUNDO.-Declarar prescrita, para el caso de que existiera título suficiente para reclamar las cuantías (extremo que no comparte quien suscribe el presente informe), cualquier posible deuda frente a esta Administración Pública.*

*TERCERO.-Considerar conforme a Derecho el acuerdo inicialmente adoptado por el Pleno, por constituir el desistimiento causa válida de resolución del presente contrato y concurrir el presupuesto exigido, esto es, la voluntad del órgano de contratación para su realización.*

*CUARTO.-Desestimar por tanto las alegaciones formuladas por la mercantil 'M&K Ingeniería Civil, S.L. '.*

*QUINTO.-Modificar la liquidación inicial aprobada por el Pleno de la Corporación, ascendiendo la misma a 6.420€, en base al Fundamento de Derecho Sexto”.*

**OCTAVO.-** Con fecha 26 de febrero de 2026, la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento dicta Decreto por el que acuerda formular consulta a este Órgano Consultivo, así como suspender la tramitación del procedimiento por el tiempo que medie entre la petición del Dictamen y su recepción por el Ayuntamiento. Asimismo, dispone notificar el acuerdo a la mercantil M&K Ingeniería Civil, S.L., “a fin de que sea operativa la suspensión acordada”. (No consta que el acuerdo haya sido notificado a dicha mercantil).

Con fecha 24 de marzo de 2026, este Consejo Jurídico solicita al Ayuntamiento que subsane la solicitud de Dictamen (Acuerdo 17/2026). Y con fecha 31 de marzo de 2026, tras subsanar la consulta, el Ayuntamiento solicita de nuevo el preceptivo dictamen, remitiendo el expediente administrativo y el correspondiente índice de documentos.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

## **CONSIDERACIONES**

### **PRIMERA.- Carácter del Dictamen.**

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, dado que se trata de un procedimiento por el que se pretende declarar la resolución de un contrato administrativo suscrito por un Ayuntamiento de esta Comunidad Autónoma, habiendo formulado el contratista su oposición a la propuesta municipal de resolución.

Con la referida oposición del contratista concurre el supuesto establecido en el artículo 191.3.a) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP), precepto adjetivo aplicable al procedimiento de

resolución por estar vigente en la fecha de su iniciación (como ha señalado este Consejo Jurídico, entre otros, en su Dictamen núm. 150/2014). El carácter preceptivo del Dictamen se deriva, asimismo, del artículo 12.7 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

## **SEGUNDA.- Régimen jurídico, plazo y procedimiento.**

I.-Como ha puesto de manifiesto reiteradamente este Consejo Jurídico (por todos, el referido Dictamen núm. 150/2014), el régimen jurídico sustantivo aplicable a la resolución de un contrato administrativo es el vigente en la fecha de adjudicación del contrato; mientras que el régimen jurídico adjetivo o sobre procedimiento es el vigente en la fecha de iniciación del procedimiento de resolución.

Por lo tanto, el régimen jurídico sustantivo aplicable en este caso lo constituyen los artículos 111 a 113 y 214 y 215 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Decreto Legislativo 2/2000 de 16 de junio (TRLCAP). Por su parte, el régimen jurídico adjetivo aplicable al procedimiento de resolución lo constituyen los artículos 191 de la LCSP y 109 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001 de 12 de octubre (RLCAP).

II.-Por lo que se refiere al plazo de duración del procedimiento, el artículo 212.8 de la LCSP establece que *“los expedientes de resolución contractual deberán ser instruidos y resueltos en el plazo máximo de ocho meses”*. Sin embargo, como ha puesto de manifiesto reiteradamente este Consejo Jurídico (por todos, Dictamen núm. 245/2021), se debe tener en cuenta que la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 68/2021, de 18 de marzo (BOE núm. 97 de 23 de abril de 2021), declara que dicho artículo 212.8 no es conforme con el orden constitucional de competencias por tratarse de una norma de naturaleza auxiliar y procedimental que no puede ser considerada básica.

En consecuencia, a los procedimientos de resolución contractual iniciados por las Corporaciones Locales con posterioridad a la fecha de publicación de la citada STC de 23 de abril de 2021 no les resulta de aplicación el plazo de ocho meses para la resolución del procedimiento que establece el artículo 212.8 de la LCSP, sino el plazo general de tres meses que se prevé en el artículo 21.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

En el supuesto objeto del presente Dictamen, el procedimiento de resolución contractual se inicia mediante Acuerdo del Pleno de 29 de enero de 2026; por lo tanto, en principio, el referido plazo de tres meses finalizaría el día 29 de abril de 2026. No obstante, debe tenerse en cuenta la suspensión del procedimiento que se acuerda por el Decreto de la Alcaldía-Presidencia de 26 de febrero de 2026, como consecuencia de la solicitud del preceptivo Dictamen de este Consejo Jurídico.

El artículo 22.1.d) de la LPAC, establece que uno de los supuestos en los que se puede suspender el plazo máximo legal para resolver es *“cuando se soliciten informes preceptivos a un órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición -que deberá comunicarse a los interesados- y la recepción del informe -que igualmente deberá ser comunicada a los mismos-”*.

Este Consejo Jurídico, al igual que el Consejo de Estado y otros órganos consultivos autonómicos, ha entendido de manera constante y reiterada que es la concreta petición de Dictamen, y no el acuerdo de suspensión, la que determina el inicio del cómputo del plazo de suspensión del procedimiento. Y, de forma específica, identifica la petición de Dictamen con la fecha del registro de salida de la solicitud

correspondiente, siempre que con posterioridad no se haya continuado instruyendo el procedimiento y añadido nuevos trámites cuya documentación no se acompañó con la petición originaria (por todos, Dictamen núm. 293/2024).

En este caso, puede considerarse que se ha producido la suspensión del procedimiento el día 27 de febrero de 2026, fecha en la que el Ayuntamiento registra de salida la solicitud de Dictamen. No obstante, debe advertirse que, aunque el Decreto de 26 de febrero de 2026 dispone que se notifique el acuerdo a la mercantil interesada *“a fin de que sea operativa la suspensión acordada”*, en el expediente remitido a este Consejo Jurídico no consta la acreditación de que dicha notificación se ha llevado a efecto.

Tras haber recibido el Dictamen de este Consejo Jurídico, lo que también deberá ser comunicado a la contratista (artículo 22.1.d de la LPAC), el Ayuntamiento dispondrá del tiempo restante hasta el vencimiento del referido plazo de tres meses para acordar y notificar la resolución contractual.

III.-El procedimiento seguido se ajusta, con carácter general, a lo dispuesto en los artículos 191 de la LCSP y 109 del RLCAP: se ha concedido trámite de audiencia al contratista, que ha formulado en plazo alegaciones; no se ha concedido trámite de audiencia a la entidad avalista, dado que no se propone la incautación de la garantía; consta informe jurídico del Técnico de Administración General, que forma parte de los servicios jurídicos del Ayuntamiento; y, al haberse formulado oposición por parte del contratista, se ha solicitado el Dictamen de este Consejo Jurídico.

Por otra parte, debe señalarse que no consta en el expediente una auténtica propuesta de resolución, que es, como señala nuestro Dictamen 159/2025, *“aquella que, conteniendo todos los pronunciamientos pretendidos, se eleva a la consideración del órgano competente para decidir, en este caso la alcaldesa, y respecto de la cual, con carácter previo a su determinación, se solicita el juicio de este Órgano Consultivo”*. Sin embargo, puede considerarse que el informe del Técnico de Administración General, en el ejercicio de sus funciones de *“estudio y propuesta administrativa de nivel superior”*, hace las funciones de propuesta de resolución, en la medida que su contenido se ajusta al de dicha propuesta; como ha señalado reiteradamente este Consejo Jurídico, entre otros en nuestro Dictamen 234/2020, *“la propuesta de resolución habrá de contener un detallado análisis de la causa de resolución contrastándola con el estudio de los pliegos y demás documentos a cuyo contenido se ha de ajustar la prestación del contratista y con las alegaciones que pueda haber formulado la contratista a lo largo del procedimiento y, particularmente, en el trámite de audiencia”*.

### **TERCERA.- La causa invocada para la resolución del contrato: el desistimiento unilateral de la Administración.**

La causa aducida por el Ayuntamiento para la resolución contractual es el *“desistimiento del contrato acordado por la Administración”*, prevista para los contratos de consultoría y asistencia en el artículo 214.b) del TRLCAP, de conformidad con lo dispuesto en la cláusula VIII.5 del PCAP y en la cláusula sexta del contrato de 3 de junio de 2004 (*“la resolución del contrato tendrá lugar en los supuestos que se señalan en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y en los fijados en los artículos 111 y 214 del TRLCAP y en las condiciones y con los efectos señalados en los artículos 112, 113 y 215 de la citada norma”*).

Como señalaba nuestro Dictamen 262/2010, *“En principio la legislación de contratos no establece*

*ningún requisito especial que funde la resolución del contrato por esta causa, teniendo, no obstante, como antecedente el artículo 1.594 del Código Civil. Resulta, por tanto, necesario examinar cuáles son los requisitos que, doctrinal y jurisprudencialmente, vienen exigiéndose para resolver un contrato administrativo por el solo juego de la voluntad de la Administración: por un lado, al acordarse tal desistimiento debe salvaguardarse en todo caso el interés público; por otro lado, también deben quedar a salvo los derechos económicos que en tales casos corresponden al contratista”.*

Dichos requisitos -interés público y salvaguarda de los derechos económicos del contratista- son los que exige el Consejo de Estado, entre otros en su Dictamen 3.895/1996, que afirma lo siguiente:

*“En segundo lugar y teniendo en cuenta que no se ha planteado la existencia de incumplimiento alguno por parte de las empresas contratistas, resulta necesario examinar si concurren los requisitos que, doctrinal y jurisprudencialmente, vienen exigiéndose para que proceda resolver un contrato administrativo por el solo juego de la voluntad de la Administración: por un lado, al acordarse tal desistimiento debe salvaguardarse en todo caso el interés público; por otro lado, también deben quedar a salvo los derechos económicos que en tales casos corresponden al o los contratistas.*

*A) En primer lugar, debe verificarse el requisito de que concurren razones de interés público -u otras circunstancias de carácter excepcional- que hagan innecesaria o inconveniente la permanencia del contrato. El Consejo de Estado ha venido elaborando una doctrina en este ámbito -especialmente, en el caso de la resolución por mutuo acuerdo-, oponiéndose a la viabilidad de resoluciones en las que no exista una justificación objetiva suficiente para proceder a la resolución; así, en su Memoria de 1986, recordó que la convicción positiva de la Administración contratante acerca de que el mantenimiento del vínculo contractual resulta innecesario o inconveniente ha de asentarse en una rigurosa valoración del interés público o de las circunstancias excepcionales que puedan concurrir.*

*También en el caso de resolución por desistimiento unilateral de la Administración debe tenerse en cuenta el fin público al que debe servir toda potestad administrativa...*

*Es evidente que las causas que pretendan justificar, desde el punto de vista del interés público, el carácter innecesario o inconveniente de la permanencia del contrato podrán ser diversas y de diferente intensidad. No obstante, y por lo que se refiere al presente caso, puede afirmarse que es suficiente justificación -y así lo ha reconocido el Consejo de Estado en numerosos dictámenes- para que proceda resolver unilateralmente el contrato el hecho de que se produzca un ahorro económico para la Administración o que la prosecución de su ejecución suponga un mayor gasto para ésta...*

*B) El segundo de los requisitos apuntados hace referencia a la necesaria protección y cobertura de que deben ser objeto los derechos económicos de las tres empresas contratistas. No se trata sólo de determinar el importe de la cuantía que, en todo caso, corresponde a tales empresas por la realización de los trabajos de la primera y de la segunda fase (aunque sólo ejecutada parcialmente), sino asimismo de calcular las indemnizaciones que deben percibir las empresas adjudicatarias como consecuencia de los perjuicios sufridos por el desistimiento unilateral de la Administración”.*

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que no cabe acudir a la resolución por desistimiento en aquellos supuestos en los que exista un incumplimiento de las obligaciones del contratista, o un incumplimiento del contrato imputable a la Administración. A este respecto, puede citarse nuestro Dictamen 29/2000, en el que se afirma que *“junto con la presencia del interés público, para que proceda resolver un contrato*

*por desistimiento unilateral de la Administración es preciso que el contratista haya cumplido con sus obligaciones, lógicamente sólo las que le serían exigibles al tiempo de acordarse aquélla*". Así como nuestro Dictamen 16/2014, que afirma que *"a lo anterior cabe añadir, como lo hace el Consejo de Estado en su Dictamen 53.437, de 6 de julio de 1989, que tampoco cabrá acudir a la resolución por desistimiento para eludir la Administración una resolución por incumplimiento a ella imputable"*.

#### **CUARTA.- Motivación de la causa alegada y motivos de oposición alegados por el adjudicatario.**

I.-A la vista del expediente remitido a este Consejo Jurídico, es evidente que el contrato no ha cumplido el objeto para el cual se licitó, dado que no ha concluido su ejecución; los trabajos de redacción del Plan General Municipal de Ordenación no pueden considerarse como *"definitivamente realizados"*, según la cláusula VI.1 del PCAP. Por otra parte, también es evidente que el marco legal y técnico que actualmente rige la ordenación del territorio y el urbanismo no es el mismo que existía cuando se formalizó el contrato.

Como señala el Informe del Técnico de Administración General del Ayuntamiento, el contrato suscrito el día 3 de junio de 2004, relativo a la asistencia técnica para la redacción del Plan General Municipal de Ordenación, permanece a día de hoy sin culminación efectiva de su objeto, sin que resulte posible su ejecución conforme a los términos inicialmente pactados. Este Consejo Jurídico comparte la afirmación de que la prolongada paralización del iter contractual, unida a la evolución sobrevenida del contexto técnico y normativo propio de la ordenación urbanística, impiden razonablemente considerar viable la continuación del contrato en las condiciones pactadas hace más de veinte años. Por lo tanto, concurre un interés público evidente en poner fin a una relación contractual mantenida en una situación de inejecución prolongada, evitando que se perpetúen las obligaciones recíprocas, y permitiendo la posibilidad de que se inicie una adecuada ordenación urbanística municipal.

La Sentencia núm. 256/2022 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Cartagena, como se ha dicho, afirma que no procede la resolución del contrato por causa imputable al contratista (*"si bien es fácil colegir que el plazo de ejecución previsto en el contrato formalizado entre el Ayuntamiento y la mercantil actora claramente se ha sobrepasado, no puede concluirse de la prueba practicada que el incumplimiento de dicho plazo lo haya sido en exclusiva por causa imputable a la segunda, por lo que aquél no puede válidamente declarar la resolución del contrato por este motivo"*); sin perjuicio de que, al haberse sobrepasado el plazo de ejecución, se adopten otras figuras jurídicas para extinguir los efectos del contrato (*"sin perjuicio de que el Consistorio pueda arbitrar otras fórmulas legales para extinguir los efectos del contrato, habida cuenta el transcurso del plazo previsto en el mismo"*). Por otra parte, ha quedado acreditado en el expediente remitido a este Consejo que el Ayuntamiento ha intentado la resolución del contrato por mutuo acuerdo, incluida la mediación extrajudicial, sin haber conseguido un consenso con el contratista.

Como pone de manifiesto el Informe del Técnico de Administración General, el desistimiento manifestado por el Pleno del Ayuntamiento constituye una causa válida de resolución, de conformidad con la cláusula VIII.5 del PCAP, máxime si se considera que la normativa entonces aplicable no contemplaba expresamente, como sí ocurre en regulaciones posteriores, una causa autónoma de resolución por pérdida sobrevenida de objeto o por imposibilidad material de continuar el contrato, supuesto al que, en términos sustantivos, se aproxima la situación actual.

A la vista del escrito de alegaciones de la mercantil adjudicataria, puede afirmarse que ésta no

cuestiona la procedencia de la resolución por la causa de desistimiento unilateral de la Administración, sino que centra su oposición, no en la resolución del contrato, sino en los efectos económicos de dicha resolución (*“esta parte no se opone a que la Administración tramite la resolución del vínculo contractual., pero sí se opone expresa y frontalmente a: a) la cuantificación del “pendiente”..; b) la liquidación económica propuesta..; y c) que el expediente pretenda cerrarse ofreciendo una cantidad meramente estimativa ...”*).

II.-En su escrito de alegaciones el contratista solicita que se declare que *“no procede fijar ni cerrar la liquidación con base en la cifra de 31.041,50 €, al existir créditos y conceptos económicos pendientes acreditados documentalmente por esta parte por importe de 214.960,00 €, derivados de revisión de precios, trabajos adicionales/modificaciones, facturas adicionales y nuevos encargos/documentos complementarios”*.

Manifiesta que ha formulado distintas reclamaciones económicas durante la ejecución del contrato, citando las reclamaciones de fechas 30 de marzo de 2007, 11 de enero, 27 de abril y 15 de julio de 2011, 16 de febrero de 2012 y 5 de febrero de 2013. Sin embargo, únicamente acompaña a sus alegaciones dos escritos: en primer lugar, el escrito de 23 de noviembre de 2023, que presentó en el procedimiento por el que se intentó la resolución por mutuo acuerdo, en el que solicita que *“se le abone la cantidad debida de 214,960 euros”* y que *“se le devuelva la fianza definitiva”*; y, en segundo lugar, el escrito de 5 de febrero de 2013, en el que solicitaba que al importe inicial del contrato (214.000 euros) se le adicionara el referido importe de 214.960 euros (*“que se habilite con urgencia un importe adicional de 214.960 euros al importe del contrato”*).

No aporta documentación que permita identificar la naturaleza de las prestaciones que dan lugar al importe adicional que reclama; hace referencia a *“cambios de criterio”*, *“incorporaciones de convenios”* e *“indicaciones municipales”*, pero no aporta, ni consta en el expediente, documentación alguna que permita acreditar la relación de dicho importe adicional con el objeto del contrato. Como expone el Informe del Técnico de Administración General, el contratista vincula el importe adicional que reclama, de manera genérica, a supuestas instrucciones municipales para integrar *‘convenios urbanísticos’* y a modificaciones sugeridas por distintos concejales delegados; sin embargo, tales extremos no se acompañan de documentación que permita comprobar qué convenios concretos y qué determinaciones se habrían incorporado, en qué fechas, por orden de quién y con qué competencia, cuál fue el alcance real de esas variaciones y, en particular, si dichas actuaciones excedían o no del objeto contractual.

Debe tenerse en cuenta que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 101.1 del TRLCAP, una vez perfeccionado el contrato sólo podrán introducirse modificaciones en los elementos que lo integran por razones de interés público, siempre que sean debidas a causas nuevas o necesidades imprevistas, justificándolo debidamente en el expediente. Y, asimismo, debe tenerse en cuenta que, en virtud de lo dispuesto en el apartado 2 de dicho artículo, las modificaciones del contrato deberán formalizarse conforme a lo dispuesto en el artículo 54 de dicha Ley. Por lo tanto, como pone de manifiesto el Informe del Técnico de Administración General, en el ámbito de la contratación pública, las *“prestaciones adicionales”* o *“trabajos extraordinarios”* no integrados en el objeto inicial del contrato no pueden reconocerse como precio contractual sin la correspondiente cobertura jurídica y presupuestaria; lo que exige, como regla general la tramitación formal de una modificación contractual o un instrumento habilitante equivalente, con determinación del alcance, precio y aprobación por el órgano competente. Sin embargo, no consta en el expediente la tramitación de ningún procedimiento de modificación contractual que dé cobertura jurídica a las pretendidas *“trabajos adicionales”*.

Además, debe señalarse que la cláusula VI.4 del PCAP prevé la creación de una Comisión de Seguimiento que *“deberá prestar su conformidad a cualquier alteración o modificación que se produzca en el programa inicial de trabajo ofertado por la empresa consultora, así como de cualquier modificación del contrato”*. Sin embargo, en el expediente no consta autorización, conformidad o acuerdo alguno de dicha Comisión de Seguimiento. Y, por otra parte, también debe señalarse que la cláusula VIII.3 del PCAP dispone que *“dado el contenido y plazo previsto para la ejecución del contrato, no cabe revisión de precios”*; y que, en el mismo sentido, la cláusula quinta del Contrato de 3 de junio de 2004 dispone que *“de acuerdo con la cláusula VIII.3 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares en este contrato no se revisarán los precios”*.

La mercantil adjudicataria alega que el Ayuntamiento le debe pagar todos los trabajos que efectivamente ha realizado, en virtud de lo dispuesto en el artículo 215.1 del TRLCAP (al margen de la indemnización a la que se refiere el apartado 3 de dicho artículo). Sin embargo, la propia literalidad del artículo pone de manifiesto que, en el procedimiento de resolución, únicamente procede el pago de los trabajos realizados con arreglo al contrato y recibidos por la Administración (*“la resolución del contrato dará derecho al contratista, en todo caso, a percibir el precio de los estudios, informes, proyectos, trabajos y servicios que efectivamente hubiese realizado con arreglo al contrato y que hubieran sido recibidos por la Administración”*). Y, como se ha dicho, no consta que los trabajos por los que se pide el importe adicional de 214.960 euros (más del cien por cien del importe inicial) se hayan realizado conforme al contrato, ni que hayan sido objeto de recepción por parte la Administración.

III.-La aplicación de lo dispuesto en el artículo 215 del TRLCAP, tal y como prevé el Acuerdo del Pleno de 29 de enero de 2016 y la propuesta del Técnico de Administración General, conlleva la salvaguarda de los derechos económicos del contratista, en la medida que supone, por una parte, que recibe el precio de los trabajos efectivamente realizados, y que, por otra parte, recibe un 10 por ciento de los trabajos pendientes de realizar, como indemnización por el beneficio que deja de obtener a causa de la resolución contractual.

Por lo tanto, debe entenderse que en este caso se cumplen los requisitos que la doctrina y la jurisprudencia vienen exigiendo para resolver un contrato administrativo por la decisión unilateral de la Administración. Como se ha dicho, por una parte, concurre un interés público en la resolución del contrato, y, por otra parte, se salvaguardan los derechos económicos del contratista; considerando, además, que en este caso no procede la resolución del contrato por incumplimiento del contratista o de la Administración.

#### **QUINTA.- Efectos de la resolución del contrato.**

I.-El artículo 215.1 del TRLCAP dispone que *“la resolución del contrato dará derecho al contratista, en todo caso, a percibir el precio de los estudios, informes, proyectos, trabajos o servicios que efectivamente hubiese realizado con arreglo al contrato y que hubiesen sido recibidos por la Administración”*.

El informe del Interventor del Ayuntamiento de Fuente Álamo de 30 de noviembre de 2020, obrante en el expediente, refleja los pagos realizados a la mercantil adjudicataria en ejecución del contrato:

*-21/07/2004 .... 10% Importe Redacción PGOU ..... 21.400 €.*

-19/10/2004 .... 20% Entrega Avance PGOU ..... 42.800 €.

-15/11/2006 .... 30% Entrega Documentación completa ... 64.200 €.

-18/12/2008 .... 10% Entrega informe alegaciones ..... 21.400 €.

Como pone de manifiesto el informe del Técnico de Administración General, en el informe de la Intervención se recogen otros pagos que, aunque tienen relación con el objeto del contrato, no están incluidos en el mismo: *“Estudios y trabajos complementarios PGOU. Fragilidad visual territorio y planos paisaje”* (21/11/2021, 9.440 €), *“Estudios y trabajos complementarios PGOU. Medición niveles ruido, análisis resultados, etc.”* (5/03/2012, 11.800 €), y *“Estudio recursos hídricos del municipio para cumplir requisitos exigidos por CHS”* (7/05/2013, 11.918,50 €).

No consta en el expediente que el contratista haya realizado otros trabajos, distintos de los que recoge el Informe de la Intervención, que sean objeto del contrato y que no hayan sido recibidos por la Administración.

Por lo tanto, de conformidad con dichos informes, a efectos de la liquidación del contrato, debe considerarse que se ha abonado al contratista el importe del 70% del precio convenido (149.800 euros sobre los 214.000 euros contratados).

II.-El artículo 215.2 del TRLCAP dispone para los supuestos de resolución por desistimiento de la Administración que *“el contratista tendrá derecho al 10 por ciento del precio de los estudios, informes, proyectos o trabajos pendientes de realizar en concepto de beneficio dejado de obtener”*.

De conformidad con el referido informe del Interventor del Ayuntamiento, tal y como señala la propuesta del Técnico de Administración General (a diferencia de lo señalado en el acuerdo de inicio del procedimiento de resolución por desistimiento), el precio de los trabajos pendientes asciende a 64.200 euros . Por lo tanto, el contratista tiene derecho a recibir una indemnización, en concepto de beneficio dejado de obtener, por importe de 6.420 euros.

III.-El artículo 44 del TRLCAP dispone que *“la garantía no será devuelta o cancelada hasta que se haya producido el vencimiento del plazo de garantía y cumplido satisfactoriamente el contrato que se trate o resuelto éste sin culpa del contratista”*. Y el artículo 113.5 de dicha Ley dispone que *“en todo caso, el acuerdo de resolución contendrá pronunciamiento expreso acerca de la procedencia o no de la pérdida, devolución o cancelación de la garantía constituida”*. Por lo tanto, en este caso, al no mediar culpa del contratista, el acuerdo de resolución deberá contener un pronunciamiento expreso sobre la cancelación del aval constituido por importe de 8.560 euros.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

## **CONCLUSIONES**

**PRIMERA.-** Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución que dispone resolver el contrato de referencia por desistimiento unilateral de la Administración.

**SEGUNDA.-** Como consecuencia de la resolución contractual, el contratista tendrá derecho a una

indemnización por importe de 6.420 euros, así como a la cancelación del aval constituido, de conformidad con lo dispuesto en la consideración quinta.

No obstante, V.S. resolverá.