



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 184 / 2022

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 12 de mayo de 2022.

Dictamen solicitado por la Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Agulo en relación con la *Propuesta de Resolución en virtud de la cual se acuerda la resolución del contrato administrativo de obra adjudicado a la empresa (...), y que tiene por objeto la ejecución de las obras comprendidas en el proyecto denominado «Red de Saneamiento Zona Baja La Quebrada-Las Casas. T. M. de Agulo» (EXP. 139/2022 CA)\*.*

## FUNDAMENTOS

### I

1. El presente Dictamen, solicitado mediante oficio de 6 de abril de 2022 (con registro de entrada en este Organismo consultivo al día siguiente), tiene por objeto examinar la adecuación jurídica del informe-propuesta de resolución formulado por el Ayuntamiento de Agulo, en cuya virtud se acuerda la resolución del contrato administrativo de obra adjudicado a la empresa (...), y que tiene por objeto la *«ejecución de las obras comprendidas en el proyecto denominado “Red de Saneamiento Zona Baja La Quebrada-Las Casas. T. M. de Agulo”».*

2. La legitimación para solicitar la emisión del Dictamen de este Consejo Consultivo le corresponde a la Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Agulo, según lo dispuesto en el art. 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (en adelante, LCCC).

3. Es competencia del Consejo Consultivo la emisión, con carácter preceptivo, de dictamen en los supuestos de *« (...) nulidad, interpretación, modificación y resolución de los contratos administrativos en los casos previstos en la normativa general de contratación administrativa»* [art. 11.1.D, apartado c) LCCC]. En este sentido, el art. 191.3, letra a) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del

---

\* Ponente: Sr. Belda Quintana.

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 -en adelante, LCSP- (texto legal aplicable al presente supuesto de acuerdo con lo establecido en el apartado segundo de la Disposición transitoria primera en relación con la Disposición final decimosexta de la citada Ley), señala que « (...) será preceptivo el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva en los casos y respecto de los contratos que se indican a continuación: a) La interpretación, nulidad y resolución de los contratos, cuando se formule oposición por parte del contratista». Circunstancias estas que concurren en el presente procedimiento administrativo - incluida la oposición del contratista-.

4. La competencia para resolver el presente expediente de resolución contractual le corresponde al órgano de contratación (art. 212.1 LCSP en relación con el art. 114.1 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local). En el caso concreto analizado, dicha competencia le corresponde a la Alcaldesa-Presidenta (Disposición Adicional segunda, apartado primero LCSP). En idéntico sentido se pronuncia la Propuesta de Resolución.

5. En lo que se refiere al régimen jurídico aplicable, se han de efectuar las siguientes consideraciones jurídicas.

5.1. Respecto a la regulación del contrato es oportuno traer a colación lo ya indicado por este Consejo Consultivo, entre otros, en sus Dictámenes 233/2019, de 20 de junio; 391/2019, de 7 de noviembre; 320/2020, de 30 de julio; o 182/2022, de 5 de mayo, que distingue el régimen sustantivo aplicable al contrato, del régimen procedimental aplicable a la resolución del contrato.

El primero viene determinado por la LCSP, normativa vigente al tiempo de la adjudicación del contrato administrativo de obra (véase la Disposición transitoria primera, apartado segundo LCSP).

Dentro del referido marco legal, el régimen al que han de ajustarse los efectos y extinción del contrato es, según dispone el art. 25 LCSP, el establecido por la propia Ley y sus disposiciones de desarrollo -actualmente, y a falta de tal desarrollo reglamentario, el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP), aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre-, aplicándose supletoriamente las restantes normas de Derecho administrativo y, en su defecto, las normas de Derecho privado.

5.2. Respecto al Derecho procedimental aplicable, las normas de procedimiento aplicables serán las vigentes en el momento de inicio del expediente administrativo encaminado a la resolución del contrato. Este criterio se sustenta en lo establecido en la Disposición transitoria tercera de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP) [*«a) A los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior»*], norma de aplicación subsidiaria a los procedimientos en materia de contratación, según establece el apartado primero de la Disposición Final cuarta LCSP.

A la vista de lo anteriormente expuesto, y habiéndose iniciado el presente procedimiento de resolución del contrato el día 16 de marzo de 2022, bajo la vigencia de la LCSP es por lo que procede acudir, en primer lugar, a su art. 191.3, relativo al *«procedimiento de ejercicio»* de las prerrogativas de la Administración Pública en materia de contratación.

En dicho precepto se establecen como trámites preceptivos la audiencia al contratista (art. 191.1) y, cuando se formule oposición por parte de este, el Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva [art. 191.3, letra a)]. Trámites estos que han sido observados en la tramitación del procedimiento.

Asimismo, resulta de aplicación lo dispuesto en el art. 109 del RGLCAP.

A este respecto, el art. 109.1, apartado c) del RGLCAP, prevé la evacuación preceptiva del informe de los Servicios Jurídicos. En el caso de las Entidades locales, resulta de aplicación lo establecido en la Disposición adicional tercera, apartado 8º LCSP: *«Los informes que la Ley asigna a los servicios jurídicos se evacuarán por el Secretario. Será también preceptivo el informe jurídico del Secretario en la aprobación de expedientes de contratación, modificación de contratos, revisión de precios, prórrogas, mantenimiento del equilibrio económico, interpretación y resolución de los contratos»*.

Informe que consta debidamente evacuado en el expediente administrativo [art. 92 bis, apartado 1º, letras a) y b) y apartado 2º, letra c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local -LRBRL-].

6. En cuanto al plazo máximo para resolver el procedimiento administrativo de resolución contractual, procede la aplicación residual del plazo previsto en el art. 21.3 LPACAP, al haber sido declarado -por el Tribunal Constitucional en Sentencia 68/2021, de 18 de marzo- contrario al orden constitucional de competencias el plazo

de ocho meses establecido en el art. 212.8 LCSP; de tal manera « (...) que no será aplicable a los contratos suscritos por las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las corporaciones locales y las entidades vinculadas a unas y otras [SSTC 50/1999, FFJJ 7 y 8; 55/2018, FFJJ 7 b) y c)]».

A este respecto, la precitada sentencia constitucional señala lo siguiente [Fundamento jurídico 7º, apartado C), subapartado c)]:

*«En cuanto a la extinción de los contratos, el art. 212.8 LCSP dispone que los expedientes de resolución contractual deberán ser instruidos y resueltos en el plazo máximo de ocho meses. El Tribunal considera fundada la pretensión del recurrente, por cuanto se trata de una norma de naturaleza auxiliar y procedimental que no puede ser considerada básica. La regulación relativa a la duración de la tramitación de los expedientes de resolución contractual podría ser sustituida por otra elaborada por las comunidades autónomas con competencia para ello, sin merma de la eficacia de los principios básicos en materia de contratación pública (STC 141/1993, FJ 5).*

*Por tanto, procede declarar contrario al orden constitucional de competencias al art. 212.8 LCSP. No se precisa pronunciar su nulidad, dado que la consecuencia de aquella declaración es solamente la de que no será aplicable a los contratos suscritos por las Administraciones de las comunidades autónomas, las corporaciones locales y las entidades vinculadas a unas y otras [SSTC 50/1999, FFJJ 7 y 8; 55/2018, FFJJ 7 b) y c)]».*

La aplicación del plazo máximo de tres meses para resolver el procedimiento de resolución contractual, a la vista de la sentencia del Tribunal Constitucional que declara la exclusiva aplicación del art. 212.8 LCSP a la Administración del Estado y no a las Administraciones de las Comunidades Autónomas, Entidades Locales y entes públicos dependientes, resulta de nuestros recientes Dictámenes 154/2022, de 21 de abril; 163/2022, de 28 de abril; y 182/2022, de 5 mayo, en los que señalamos que tras la referida sentencia, y una vez publicada la misma (B.O.E., n.º 97, de 23 de abril de 2021) conforme al art. 38 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, por diversos Organismos consultivos autonómicos se ha optado por aplicar en estos procedimientos de resolución contractual el plazo de tres meses previsto en el art. 21.3 LPACAP, de carácter básico, añadiéndose por nuestra parte, lo siguiente:

*« (...) 2.3. Así las cosas, la STC 68/2021, de 18 de marzo, se apoya en que el establecimiento de un plazo específico para los supuestos de resolución contractual se incardina en el ámbito de la competencia autonómica de desarrollo de las bases en materia de contratación pública. Al respecto, se recoge que: “ (...) ambas partes reconocen que en esta materia la legislación básica es competencia del Estado de acuerdo con el art. 149.1.18 CE y que las comunidades autónomas pueden asumir la competencia de desarrollo legislativo*

y ejecución”: *«Dentro del respeto a la legislación básica estatal, las comunidades autónomas han podido asumir la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de contratación pública (STC 237/2015, de 19 de noviembre, FJ 2)»* -Fundamentos jurídicos primero, apartado a) y quinto, apartado B) de la Sentencia).

Como ya se ha destacado, el Tribunal Constitucional comienza por descartar el carácter básico de esta previsión legal (*«El tribunal considera fundada la pretensión del recurrente, por cuanto se trata de una norma de naturaleza auxiliar y procedimental que no puede ser considerada básica»*), de lo que deduce a continuación que a las Comunidades Autónomas les cabe sustituir (es la expresión que emplea) dicha previsión por otra de carácter propio: *«La regulación relativa a la duración de la tramitación de los expedientes de resolución contractual podría ser sustituida por otra elaborada por las comunidades autónomas con competencia para ello, sin merma de la eficacia de los principios básicos en materia de contratación pública»*.

A partir de lo que se lleva expuesto, hay que entender que a las Comunidades Autónomas les es dado establecer un plazo distinto de caducidad, sea mayor o menor del que contempla el art. 212.8 LCSP.

Una vez declarado contrario el precepto (art. 212.8 LCSP) al orden de distribución de competencias entre el Estado y Comunidades Autónomas por las razones antes expresadas, al otorgar la LCSP carácter básico a dicha previsión legal, la consecuencia que el Tribunal deduce no es la nulidad de dicho precepto, sino *«solamente la de que no será aplicable a los contratos suscritos por las administraciones de las comunidades autónomas, las corporaciones locales y las entidades vinculadas a unas y otras»*.

Pues bien, en la actualidad no existe ninguna disposición normativa autonómica canaria reguladora del plazo máximo para resolver los expedientes de resolución contractual (en sentido análogo al discutido art. 212.8 LCSP). Es más, tampoco existe una remisión específica a la normativa estatal respecto al régimen aplicable a los contratos, puesto que ni la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias contiene precepto alguno respecto al régimen aplicable a los contratos que celebre la Administración autonómica (más allá del genérico art. 2 que dispone que *«Las Administraciones Públicas de Canarias se regirán por la Constitución, Estatuto de Autonomía, la legislación básica del Estado, la presente Ley y por las normas dictadas en desarrollo de éstas, respondiendo su organización, funcionamiento y régimen competencial a los principios de eficacia, economía, descentralización y máxima proximidad a los ciudadanos»*) ni ninguna otra norma propia

establece que el derecho estatal en esta materia -o con carácter general-, sea supletorio de las normas de nuestra Comunidad Autónoma, y ello a diferencia de lo que sucede en otras regiones, como por ejemplo, en Murcia, cuyo Estatuto de Autonomía sí lo establece (sin olvidar la aplicabilidad del art. 149.3 de nuestra Constitución).

Por lo demás, la Disposición final cuarta, apartado primero, LCSP señala que *«Los procedimientos regulados en esta Ley se regirán, en primer término, por los preceptos contenidos en ella y en sus normas de desarrollo y, subsidiariamente, por los establecidos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y en sus norma».*

*Señalado cuanto antecede, este Consejo Consultivo entiende que procede la aplicabilidad de la normativa básica en materia de procedimiento administrativo común, en este caso, el art. 21.3 LPACAP y por tanto, el plazo para la instrucción y resolución del expediente sería de tres meses y no de ocho. No otra puede ser la conclusión tras la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional cuya aplicación en sus estrictos términos entiende este Consejo Consultivo obliga al cambio de doctrina aún a sabiendas de las dificultades prácticas que supondrá la aplicación de tan breve plazo, de tres meses, para la instrucción, resolución y notificación por parte de las Administraciones Públicas de los expedientes de resolución contractual, obstáculo que sólo podría ser removido si se dicta una norma por nuestra Comunidad Autónoma, en el marco de sus competencias, que fije un plazo superior a esos tres meses para la resolución contractual que se tramite por la Comunidad Autónoma así como por las Corporaciones Locales canarias. A falta de tal norma específica, y en tanto la misma sea aprobada, el plazo a aplicar será el de tres meses, como se ha señalado».*

En el presente caso, el inicio del procedimiento administrativo de resolución (16 de marzo de 2022) es posterior a la fecha de publicación de la Sentencia 68/2021, de 18 de marzo, del Tribunal Constitucional. Y las normas adjetivas aplicables vienen determinadas -como ya se expuso anteriormente- por el momento en el que el procedimiento se incoa -Disposición transitoria tercera, apartado e) LPACAP-.

De esta manera se ha de concluir que el procedimiento administrativo de resolución contractual sometido a la consideración de este Consejo Consultivo de Canarias no se halla caducado ex art. 21.3 LPACAP en relación con la Disposición final cuarta, apartado primero LCSP, caducidad que se produciría, en su caso, el 16 de junio de 2022.

## II

Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento administrativo y que constan documentados en el expediente remitido son los siguientes:

1. Mediante Resolución de Alcaldía n.º 468/2019, de 29 de octubre de 2019, fue aprobado el proyecto denominado «*Red de saneamiento Zona Baja La Quebrada-Las Casas. T.M. Agulo*», con un presupuesto de ejecución material de 72.473,57€, cantidad que, incrementada en el 13% de gastos generales (9.421,56€) y en el 6% de beneficio industrial (4.348,41€), asciende a una suma total de 86.243,54€, IGIC no incluido.

2. Con fecha 24 de agosto de 2021 se dicta Resolución de Alcaldía n.º 319/2021, en cuya virtud se aprueba el expediente de contratación, mediante procedimiento abierto simplificado, para la ejecución de las obras incluidas en el proyecto denominado «*Red de saneamiento Zona Baja La Quebrada-Las Casas. T.M. Agulo*», y se convoca su licitación.

3. Tras la oportuna tramitación del procedimiento de licitación pública, y mediante Resolución de Alcaldía n.º 521/2021, de 30 de diciembre de 2021, se acuerda adjudicar el contrato administrativo de referencia a la empresa (...), por un importe de 73.324,25€; comprometiéndose la adjudicataria del contrato a reducir el plazo de ejecución en 30 días, y a ampliar el plazo de garantía a cinco años.

4. El día 10 de enero de 2022 se suscribe documento administrativo de formalización del contrato. El plazo de ejecución de las obras se fijó en tres meses a contar desde la formalización del acta de comprobación de replanteo.

5. Con fecha 1 de febrero de 2022 se emite Resolución n.º 57/2022, de la Alcaldesa-Presidenta, por la que se aprueba el plan de seguridad y salud en el trabajo presentado por la mercantil adjudicataria del contrato de obras.

6. Con fecha 9 de febrero de 2022 se extiende (y rubrica) el acta de comprobación de replanteo de las obras con la empresa contratista, fijándose como fecha de inicio del plazo de ejecución de los trabajos el día 10 de febrero de 2022.

7. Con fecha 9 de marzo de 2022, se expide certificación n.º 1 -mes de febrero de 2022-, en la que el Director de la obra certifica que «*el importe de las obras ejecutadas en el mes de la fecha, para su abono al contratista asciende a la (...) cantidad de: CERO EUROS*».

Asimismo, y con idéntica fecha, el Director Facultativo de las obras evacua informe en el que se hace constar lo siguiente:

*«Se suscribe Acta de Comprobación de Replanteo e Inicio de Obra con fecha 9 de febrero de 2022, en la que por todos los firmantes el proyecto se considera VIABLE, y se AUTORIZA el comienzo de la obra a fecha 10/02/2022, la cual consta en el expediente.*

*También consta informe favorable de la Coordinación de Seguridad y Salud en la Obra en relación al Plan de Seguridad y Salud y Aprobación del mismo.*

*- No consta que se haya colocado el Cartel indicador de las obras.*

*- No consta que se hayan comenzado los trabajos.*

*- El pasado día 2 de marzo, se remitió correo electrónico por parte de esta D.O. interesándonos por fecha prevista para el comienzo de las obras, colocación del cartel de la misma y nombre de la persona que firmaría la Certificación.*

*- A fecha del presente no hemos recibido respuesta a ninguna de las cuestiones planteadas.*

*Ante esta actitud de la contrata se redacta y envía al Ilmo. Ayuntamiento de Agulo certificación nº 1 de la obra a importe CERO. Todo ello sin la firma de la Contrata».*

### III

En cuanto a la tramitación del expediente de resolución contractual, constan practicadas las siguientes actuaciones:

1. Mediante Decreto de la Alcaldía n.º 129/2022, de 16 de marzo de 2022, se acuerda incoar procedimiento administrativo de resolución contractual *« (...) por si procediera (la) resolución del contrato (...) de obra para la ejecución de las actuaciones contempladas en el Proyecto “Red de Saneamiento Zona Baja La Quebrada-Las Casas. T. M. de Agulo” en las condiciones que figuran en su oferta y las que se detallan en los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas ADJUDICADO a: (...), (...) conforme a lo dispuesto en el artículo 211 de la Ley de Contratos del Sector Público ya que el contratista estaría incumplimiento (sic) de la obligación principal del contrato, o en situación de demora en el cumplimiento de los plazos».*

Asimismo, se resuelve dar audiencia al contratista, por un plazo de diez días, para que alegue lo que estime oportuno en defensa de sus intereses.

2. Con fecha 25 de marzo de 2022 la empresa adjudicataria del contrato formula escrito de alegaciones, oponiéndose -con carácter principal- a la resolución contractual pretendida por el Ayuntamiento de Agulo.



Asimismo, solicita que por el órgano de contratación se decrete el desistimiento de la resolución del contrato y en su virtud acuerde lo siguiente:

*«O bien, suspende la ejecución de las obras, pasar la aprobación de un modificado de proyecto que subsane las deficientes del mismo, en relación con la forma en la que se pueden trasladar los tubos de 6 m de longitud y 240 kg de peso desde la calle hasta la zona de obra para continuar con la ejecución de las obras.*

*O subsidiario de lo anterior: Se acuerde el desistimiento por parte de la administración contratante, a la ejecución de la obra, por imposibilidad material de su ejecución, con completa indemnidad a este adjudicatario».*

3. Con fecha 4 de abril de 2022, el Secretario-Interventor del Ayuntamiento de Agulo emite informe-propuesta de resolución por el que, previa desestimación de las alegaciones presentadas por el contratista, se propone *« (...) resolver el contrato de obras comprendidas en el proyecto denominado “Red de Saneamiento Zona Baja La Quebrada-Las Casas. T. M. de Agulo”, adjudicado a la mercantil (...), (...), por haber quedado constatado el no comienzo de las obras, quedando acreditada la poca disposición del contratista al comienzo de los trabajos, circunstancias estas determinantes de la concurrencia de las siguientes causas de resolución:*

- La demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista.*
- El incumplimiento de la obligación principal del contrato».*

Asimismo, se propone *«proceder a la incautación de la garantía constituida por el contratista».*

## IV

1. La Propuesta de Resolución sometida al parecer jurídico de este Consejo Consultivo plantea la resolución del contrato administrativo de obra suscrito el día 10 de enero de 2022 por el Ayuntamiento de Agulo con la entidad mercantil (...), y que tiene por objeto la *«ejecución de las obras comprendidas en el proyecto denominado “Red de Saneamiento Zona Baja La Quebrada-Las Casas. T. M. de Agulo”».*

La resolución contractual se fundamenta en el incumplimiento de la obligación principal del contrato, al amparo de lo establecido en el art. 211.1, letra f) LCSP, y en la demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista [art. 211.1, letra d) LCSP].

2. De acuerdo con la cláusula 24.<sup>a</sup> del Pliego de cláusulas Administrativas particulares, *«el adjudicatario queda obligado al cumplimiento del plazo de ejecución del*

*contrato en los términos previstos en el presente pliego, así como al plazo reducido que en su caso hubiese propuesto.*

*Si llegado el final de la obra, la persona adjudicataria hubiere incurrido en demora por causa a ella imputable, la Administración podrá optar, atendiendo a las circunstancias del caso, por la resolución del contrato con pérdida de la garantía constituida, o por la imposición de las penalidades diarias en la proporción de 0,60 euros por cada 1.000 euros del precio del contrato. (...).*

*Esta misma facultad tendrá la Administración respecto al incumplimiento por parte de la persona contratista de los plazos parciales o cuando la demora en el cumplimiento de aquéllos haga presumir razonablemente la imposibilidad del cumplimiento del plazo total».*

*Por su parte, la cláusula 25.<sup>a</sup> del Pliego establece que «además de por su cumplimiento, el contrato se extinguirá por su resolución, acordada por la concurrencia de alguna de las causas previstas en los artículos 211 y 245 de la LCSP. La resolución del contrato producirá los efectos previstos en los artículos 213 y 246 de la LCSP y se acordará por el órgano de contratación, de oficio o a instancia del contratista.*

*Además, el contrato podrá ser resuelto por el órgano de contratación cuando se produzcan incumplimiento del plazo total o de los plazos parciales fijados para la ejecución del contrato que haga presumiblemente razonable la imposibilidad de cumplir el plazo total, siempre que el órgano de contratación no opte por la imposición de las penalidades de conformidad con la cláusula 26.*

*Asimismo, serán causas de resolución del contrato al amparo del artículo 211 f) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público las establecidas como obligaciones esenciales por el órgano de contratación.*

*La resolución del contrato dará lugar a la comprobación, medición y liquidación de las obras realizadas con arreglo al proyecto, fijando los saldos pertinentes a favor o en contra del contratista. Será necesaria la citación del contratista para su asistencia al acto de comprobación y medición.*

*Cuando el contrato se resuelva por culpa del contratista, se incautará la garantía definitiva, sin perjuicio de la indemnización por los daños y perjuicios originados a la Administración, en lo que excedan del importe de la garantía».*

*Finalmente, la cláusula 20.<sup>a</sup>, apartado quinto, señala como obligación del contratista la de señalización de las obras -en los concretos términos que se explicitan en dicha cláusula-; destacando como «obligaciones esenciales que pueden ser causa de resolución del contrato», «el cumplimiento de la propuesta del adjudicatario en todo aquello que haya sido objeto de valoración de acuerdo con los criterios de adjudicación establecidos para el contrato» [apartado sexto, letra A)].*

3. La cuestión a analizar en este caso se centra en determinar si se ha producido un incumplimiento -o no- por parte de la entidad contratista de la obligación principal del contrato, y, en consecuencia, si procede resolver el contrato administrativo de referencia.

3.1. Nos hallamos ante un supuesto de resolución contractual a tenor de lo previsto en el art. 211.1.f): *«el incumplimiento de la obligación principal del contrato»*.

Así pues, procede determinar, en primer término, en qué consiste esa *«obligación principal»*.

Los contratos de obra, conforme a lo previsto en el art. 13 LCSP se definen de la siguiente manera:

*«1. Son contratos de obras aquellos que tienen por objeto uno de los siguientes:*

*a) La ejecución de una obra, aislada o conjuntamente con la redacción del proyecto, o la realización de alguno de los trabajos enumerados en el Anexo I.*

*b) La realización, por cualquier medio, de una obra que cumpla los requisitos fijados por la entidad del sector público contratante que ejerza una influencia decisiva en el tipo o el proyecto de la obra.*

*2. Por “obra” se entenderá el resultado de un conjunto de trabajos de construcción o de ingeniería civil, destinado a cumplir por sí mismo una función económica o técnica, que tenga por objeto un bien inmueble.*

*También se considerará «obra» la realización de trabajos que modifiquen la forma o sustancia del terreno o de su vuelo, o de mejora del medio físico o natural.*

*3. Los contratos de obras se referirán a una obra completa, entendiéndose por esta la susceptible de ser entregada al uso general o al servicio correspondiente, sin perjuicio de las ampliaciones de que posteriormente pueda ser objeto y comprenderá todos y cada uno de los elementos que sean precisos para la utilización de la obra.*

*No obstante lo anterior, podrán contratarse obras definidas mediante proyectos independientes relativos a cada una de las partes de una obra completa, siempre que estas sean susceptibles de utilización independiente, en el sentido del uso general o del servicio, o puedan ser sustancialmente definidas y preceda autorización administrativa del órgano de contratación que funde la conveniencia de la referida contratación.*

*Se podrán celebrar contratos de obras sin referirse a una obra completa en los supuestos previstos en el apartado 4 del artículo 30 de la presente Ley cuando la responsabilidad de la*

*obra completa corresponda a la Administración por tratarse de un supuesto de ejecución de obras por la propia Administración Pública».*

Como ha tenido ocasión de señalar la jurisprudencia, *«el contrato de obras es típicamente un contrato de resultado. De ahí que tanto la Ley como el Reglamento, al desarrollar la ejecución de este contrato, hagan hincapié en los preceptos mencionados para resaltar la obligación del contratista de cumplir tanto los plazos parciales fijados para la ejecución sucesiva, como el general o final para su total realización. Ítem más, para la constitución en mora del contratista no se requiere interpelación o intimación previa por parte de la Administración; hasta tal punto que una racional presunción de incumplimiento del plazo final, deducido de la conducta del contratista en el desarrollo de la obra permite a la Administración optar por la resolución del contrato»* (entre otras, Sentencias del Tribunal Supremo de 20 de marzo de 1989, 14 de julio de 1986, 12 de marzo de 1992).

De acuerdo con la sentencia de 11 de marzo de 2021, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 8.ª, de la Audiencia Nacional (Rec.335/2018), *«el contrato de obras se configura como un contrato de resultado y no de actividad, es decir, el contratista se obliga a entregar la obra totalmente terminada, por un precio alzado, asumiendo tanto la mayor onerosidad que la ejecución de la obra pueda suponer (riesgo) como beneficiándose de su menor coste (ventura). Repetimos, la esencia del contrato de obras se encuentra en el resultado final -entregar la obra terminada en plazo- con independencia de la actividad realizada para llegar a este resultado. (...) la obligación del contratista es una obligación de resultado, como contrapuesta a la obligación de actividad o medial»* (Fundamento de Derecho cuarto).

Por su parte, este Consejo Consultivo ha tenido ocasión de señalar lo siguiente, entre otros, en los Dictámenes 243/2017, de 13 de julio; 318/2021, de 10 de junio; y 333/2021, de 17 de junio:

*«2. El objeto del contrato de obras es la realización de una obra, la cual se define como el resultado de un conjunto de trabajos de construcción o de ingeniería civil, destinado a cumplir por sí mismo una función económica o técnica, que tenga por objeto un bien inmueble (art. 6 LCSP). El contrato de obras es, por tanto, un contrato de resultado por el cual el contratista se obliga a realizar una obra determinada por un precio alzado; además es de resultado total, porque su objeto es la ejecución de una obra completamente terminada, puesto que debe ser apta para cumplir por sí misma la función para la cual fue proyectada. Su objeto no es la actividad de construcción necesaria para realizar la prestación que debe el contratista, sino el resultado de esa actividad, una obra terminada conforme a su proyecto.*

*Esta naturaleza de contrato de resultado comporta la indivisibilidad jurídica del mismo y de la obra que tiene por objeto, como así resulta del art. 205 LCSP que dispone que el*

*contrato sólo se cumple por el contratista cuando éste haya realizado, de acuerdo con los términos del mismo y a satisfacción de la Administración, la totalidad de la prestación. Esto significa que no puede ser cumplido por el contratista de forma parcial y sucesiva mediante la ejecución de las distintas fases del proceso constructivo, ni la Administración queda obligada al pago hasta que no se le entregue la obra completamente terminada, tal como resulta del art. 215 LCSP que establece que los abonos al contratista por las operaciones preparatorias y por las certificaciones de la obra ejecutada mensualmente tienen la naturaleza de pagos a cuenta, sujetos a las rectificaciones y variaciones que se produzcan en la medición final, por lo que en ningún caso suponen la aprobación y recepción de las obras parciales que comprenden.*

*Únicamente después de que el contratista cuando éste haya ejecutado, a satisfacción de la Administración, la totalidad de la obra con estricta sujeción a las estipulaciones contenidas en el pliego de cláusulas administrativas particulares y al proyecto que sirve de base al contrato, lo cual se constata por el acto formal y positivo de recepción o conformidad, cuya fecha de realización representa el día a quo tanto del plazo de tres meses para aprobar la certificación final de las obras y abonarla al contratista a cuenta de la liquidación del contrato, como del plazo de garantía a cuyo término, si el estado de las obras es el adecuado, surge su derecho a la devolución o cancelación de la garantía, a la liquidación del contrato y, en su caso, al pago de las obligaciones pendientes que deberá efectuarse en el plazo de sesenta días (art. 218 LCSP).*

*De lo expuesto se deriva que para el surgimiento de los derechos del contratista al abono de la certificación final de las obras, a la devolución de la garantía y a la liquidación del contrato con la consiguiente liberación de sus obligaciones contractuales es un requisito que previamente haya entregado la obra completamente terminada con estricta sujeción a las estipulaciones contenidas en el pliego de cláusulas administrativas particulares y al proyecto que sirve de base al contrato y la Administración lo haya declarado así por medio del acto de recepción. Esa recepción con conformidad de la obra y consiguiente atribución de esos derechos tiene como requisito previo e inherente que le otorga su configuración propia que la obra esté ejecutada en su totalidad. Sin el cumplimiento de este requisito es imposible que el acto de recepción pueda atribuirle válidamente esos derechos; porque, como hemos visto, esa recepción con conformidad de la obra es la constatación de que el contratista ha cumplido con el contrato de obras, cuya característica estructurante estriba en que es un contrato de resultado que sólo se cumple con la ejecución completa de la obra. La carencia de este requisito determina que se le entreguen a la Administración obras inacabadas y que a cambio el contratista adquiera el derecho a que se le abone como si la hubiera construido completamente, lo cual son efectos radicalmente contrarios a los perseguidos por los arts. 6, 205 y 218 LCSP».*

3.2. Este Consejo ya ha tenido ocasión de pronunciarse en otras resoluciones contractuales (por todos, Dictámenes 300/2020, de 16 de julio; 243/2019, de 20 de junio; y 106/2020, de 14 de mayo), sobre qué debe entenderse por *«incumplimiento de la obligación principal del contrato»*, con cita de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, en concreto, la STS de 1 de octubre de 1999, que señala que *«a los efectos de apreciar un incumplimiento bastante para la resolución, lo determinante debe ser que afecte a la prestación principal del contrato, y que se exteriorice a través de una inobservancia total o esencial de dicha prestación»*, es decir, que lo determinante para dilucidar el carácter esencial de una obligación no es la calificación, en el sentido de *«denominación»* que se le dé en el contrato, sino su relación determinante con el objeto mismo del contrato.

3.3. Por lo demás, se ha de recordar -tal y como ha manifestado de forma reiterada este Organismo Consultivo, *v.gr.*, Dictamen 158/2014, de 29 de abril; o 300/2014, de 3 de septiembre-, que la resolución es el último remedio ante un contrato en crisis y, conforme indica la STS de 26 de marzo de 1987, existen otras alternativas de aplicación previa como es la aplicación de penalidades que, como en la resolución, sólo podrían imponerse *«cuando están plenamente justificadas puesto que la prudencia aconseja, salvo en casos extremos, no romper la atmósfera de concordia y colaboración que debe reinar en las relaciones contractuales administrativas, teniendo siempre presente la proporcionalidad entre el plazo pactado para la ejecución de la obra (...) pues, como añade esta misma sentencia, “lo peor para todos, es una resolución del contrato y una vuelta a empezar en la selección de un nuevo contratista” (...)*».

Siguiendo con la citada sentencia, *«la mera constatación del vencimiento del plazo contractual sin que el contratista haya cumplido satisfactoriamente sus obligaciones no determina, por sí misma e indefectiblemente, la resolución del contrato, pues habrá que ponderar, en atención a las circunstancias del caso, si el incumplimiento es de tanta trascendencia que justifica la resolución y nueva apertura del procedimiento de selección de contratistas, o si, por el contrario, procede sólo la imposición de penalidades (...) no pudiendo caracterizarse este juicio de ponderación como el fruto de un voluntarismo inmotivado y carente de cualquier posibilidad de control»*.

Finalmente, y como señala el Dictamen 533/2018, de 27 de diciembre, del Consejo Consultivo de Castilla y León, *«ha de recordarse que, debido a los graves efectos de la resolución del contrato, tanto la jurisprudencia (Sentencias del Tribunal Supremo de 20 de septiembre de 1983 y de 20 de abril de 1999) como este Consejo Consultivo (por todos, Dictamen 90/2004), de acuerdo con la doctrina del Consejo de Estado, realizan, cuando se trata de causas objetivas o imputables al contratista, una interpretación restrictiva, al considerar que las obligaciones contractuales incumplidas deben ser “esenciales”, de forma*

*que no todo incumplimiento provoca la resolución, sino sólo aquellos realmente graves y que afectan a obligaciones fundamentales.*

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

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

4. En el presente caso queda constancia, a la luz de lo reflejado en los diversos informes que obran en el expediente administrativo, que la empresa contratista nunca llegó a iniciar la ejecución material, propiamente dicha, de la obra; habiéndose solicitado a la empresa el inicio de la ejecución del contrato (requerimiento que no fue atendido) -folio 888-.

De esta manera, queda acreditada la inexecución del contrato a la fecha de vencimiento del plazo de ejecución previsto en el Pliego, pues las obras ni si quiera han comenzado.

Así pues, y de acuerdo con los informes emitidos durante la instrucción del procedimiento, ha quedado acreditado el incumplimiento por parte del contratista de la obligación principal del contrato, caracterizado por la inobservancia total de dicha prestación. Y es que, como ya se tuvo ocasión de señalar anteriormente, «el contrato de obras se configura como un contrato de resultado y no de actividad, es decir, el contratista se obliga a entregar la obra totalmente terminada, por un precio alzado,

*asumiendo tanto la mayor onerosidad que la ejecución de la obra pueda suponer (riesgo) como beneficiándose de su menor coste (ventura). Repetimos, la esencia del contrato de obras se encuentra en el resultado final -entregar la obra terminada en plazo- con independencia de la actividad realizada para llegar a este resultado» (sentencia de 11 de marzo de 2021, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 8.ª, de la Audiencia Nacional). Pues bien, precisamente, ese resultado final -entrega de la obra terminada en plazo- es el que falta en el supuesto analizado.*

5. Por lo demás, en el presente asunto se constata -a través de los diversos informes que obran en el expediente administrativo- la existencia de un incumplimiento de la obligación principal del contrato.

Tal y como se hace constar en el informe de 9 de marzo de 2022, del Director de Obra y Coordinador de Seguridad y Salud de la obra, *«se suscribe Acta de Comprobación de Replanteo e Inicio de Obra con fecha 9 de febrero de 2022, en la que por todos los firmantes el proyecto se considera VIABLE, y se AUTORIZA el comienzo de la obra a fecha 10/02/2022, la cual consta en el expediente. También consta informe favorable de la Coordinación de Seguridad y Salud en la Obra en relación al Plan de Seguridad y Salud y Aprobación del mismo.*

*- No consta que se haya colocado el Cartel indicador de las obras.*

*- No consta que se hayan comenzado los trabajos.*

*- El pasado día 2 de marzo, se remitió correo electrónico por parte de esta D.O. interesándonos por fecha prevista para el comienzo de las obras, colocación del cartel de la misma y nombre de la persona que firmaría la Certificación.*

*- A fecha del presente no hemos recibido respuesta a ninguna de las cuestiones planteadas.*

*Ante esta actitud de la contrata se redacta y envía al Ilmo. Ayuntamiento de Agulo certificación n.º 1 de la obra a importe CERO. Todo ello sin la firma de la Contrata».*

Por otro lado, resulta especialmente oportuno transcribir las consideraciones efectuadas por el Secretario-Interventor del Ayuntamiento de Agulo en su informe de 4 de abril de 2022:

*«PRIMERO. (...) consta en el expediente analizado el Acta de replanteo debidamente formalizada con las firmas del Director de Obra y del contratista. No es comprensible que un profesional que actúa con la diligencia debida pretenda alegar desconocimiento de lo que firmaba, y es, a todas luces, inadmisibles en este momento del procedimiento, es decir, una vez iniciado el expediente de resolución por flagrante incumpliendo contractual.*



*Cabe recordar que el acta de comprobación del replanteo refleja la conformidad o disconformidad del mismo respecto de los documentos contractuales del proyecto, con especial y expresa referencia a las características geométricas de la obra, a la autorización para la ocupación de los terrenos necesarios y a cualquier punto que pueda afectar al cumplimiento del contrato.*

*El replanteo es la garantía que la legislación contractual ofrece a los contratistas para poder precisar, de común acuerdo con la administración, el objeto de las obras y la viabilidad de su ejecución, a fin de evitar que, posteriormente, surjan dificultades que impidan la realización de las obras proyectadas, procediéndose, por ello, desde el inicio a verificar su viabilidad física y jurídica.*

*A mayor abundamiento, si el contratista quería poner alguna circunstancia en conocimiento del órgano de contratación, tenía que haberlo realizado en el momento del replanteo. Así se desprende del artículo 139, reglas 4ª y 5ª del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, cuando establece, al referirse a las reglas de comprobación del replanteo, que "4.ª Cuando no resulten acreditadas las circunstancias a que se refiere el apartado anterior o el director de la obra considere necesaria la modificación de las obras proyectadas quedará suspendida la iniciación de las mismas, haciéndolo constar en el acta, hasta que el órgano de contratación adopte la resolución procedente dentro de las facultades que le atribuye la legislación de contratos de las Administraciones públicas. En tanto sea dictada esta resolución quedará suspendida la iniciación de las obras desde el día siguiente a la firma del acta, computándose a partir de dicha fecha el plazo de seis meses a que se refiere el artículo 149, párrafo b), de la Ley, sin perjuicio de que, si fueren superadas las causas que impidieron la iniciación de las obras, se dicte acuerdo autorizando el comienzo de las mismas, notificándolo al contratista y computándose el plazo de ejecución desde el día siguiente al de la notificación. 5.ª Lo dispuesto en el apartado anterior se aplicará igualmente cuando el contratista formulase reservas en el acto de comprobación del replanteo. No obstante, si tales reservas resultasen infundadas, a juicio del órgano de contratación, no quedará suspendida la iniciación de las obras ni, en consecuencia, será necesario dictar nuevo acuerdo para que se produzca la iniciación de las mismas y se modifique el cómputo del plazo para su ejecución."*

*SEGUNDO. En cuanto a la alegación DOS, que procede DESESTIMAR, pone por primera vez en conocimiento del Ayuntamiento de Agulo lo siguiente:*

*«Nos encontramos estudiando de qué forma se pueden trasladar los tubos de 6 m de longitud y 240 kg de peso desde la calle hasta la zona de obra. No vemos en el proyecto resuelto el asunto, por lo que entendemos que será necesario la construcción de un camino que permita acceder al tajo. Solicitamos a la dirección de obra nos indique de qué forma se*

*pueden trasladar los tubos hasta el tajo, ya que nuestro técnico no encuentra una forma viable y lógica para dichos trabajos». Dice además que esta información fue puesta en conocimiento del Director de obras el 2 de marzo de 2022, circunstancia que no ha podido comprobarse.»*

*Debe señalarse la extemporaneidad de dicha alegación de conformidad con lo expresado en el punto primero, máxime cuando el contrato tenía que haber comenzado el 10 de febrero de 2022, y no es hasta el 25 de marzo de 2022 que la adjudicataria presenta un escrito al Ayuntamiento por primera vez. Cabe resaltar que, a dicha fecha, 25 de marzo de 2022, no se había trasladado ni maquinaria ni material para la realización de la obra, ni realizado ningún acto preparatorio.*

*No es comprensible que un profesional que actúa con la diligencia debida, demore el inicio de unas obras (que en ningún momento han sido iniciadas) en más de un tercio del plazo de ejecución del contrato. Y es aún menos comprensible que el primer contacto con el Ayuntamiento se produzca una vez ha transcurrido un tercio del plazo de la ejecución de las obras, que a fecha de hoy no han sido iniciadas. También debe destacarse que no es comprensible que la primera duda planteada al ayuntamiento acerca de la viabilidad del proyecto surja tras la incoación del expediente de resolución del contrato.*

*En ese sentido y en relación al inicio de las obras el artículo 237 de la LCSP regula la comprobación del replanteo, indicando que «la ejecución del contrato de obras comenzará con el acta de comprobación del replanteo. A tales efectos, dentro del plazo que se consigne en el contrato que no podrá ser superior a un mes desde la fecha de su formalización salvo casos excepcionales justificados, el servicio de la Administración encargada de las obras procederá, en presencia del contratista, a efectuar la comprobación del replanteo hecho previamente a la licitación, extendiéndose acta del resultado que será firmada por ambas partes interesadas, remitiéndose un ejemplar de la misma al órgano que celebró el contrato».*

*A mayor abundamiento, el propio ACTA de replanteo suscrita por la mercantil dice textualmente «En el lugar de referencia, en el día 9 de febrero de 2022 a las 12:00 horas se reúnen los Srs. Que al margen se expresan, y se procede a efectuar la comprobación del replanteo, no observándose dificultades que impidan la ejecución del proyecto indicado, se dejan replanteadas las obras en el terreno bajo señales que quedan bajo custodia del contratista y, considerando que están disponibles los terrenos, que son conformes los documentos del proyecto y las características geométricas de la obra por lo que el proyecto es: VIABLE», por lo que no es procedente alegar ahora que para ejecutar las obras requiere de una modificación del proyecto.*

*TERCERO. (...) del propio relato de los hechos que realiza el contratista, y a juicio de quien suscribe, resulta obvio que se dan las circunstancias para proceder a la resolución del contrato. Se alcanza esta conclusión a la vista de que no se han comenzado las obras, ni tan*

*siquiera se ha instalado cartel alguno, y desde luego se incumple el plan de trabajo para las obras presentado por la empresa que motivo la adjudicación. En las propias alegaciones se llega a afirmar que para poder iniciar las obras se le debe construir una pista para que acceda con su maquinaria, lo que confirma que la mercantil no tiene intención de finalizar éstas en el plazo previsto».*

Así pues, del expediente administrativo se deduce una voluntad contraria al cumplimiento de la prestación objeto del contrato administrativo, sin que la empresa contratista haya observado la diligencia exigible en el cumplimiento de sus obligaciones contractuales. En este sentido, el art. 1104 del Código Civil, aplicable supletoriamente a la contratación administrativa en virtud del art. 4.3 del propio texto legal y art. 25.2 LCSP, señala que *«la culpa o negligencia del deudor consiste en la omisión de aquella diligencia que exija la naturaleza de la obligación y corresponda a las circunstancias de las personas, del tiempo y del lugar. Cuando la obligación no exprese la diligencia que ha de prestarse en su cumplimiento, se exigirá la que correspondería a un buen padre de familia»*. Por su parte, el art. 1258 del Código Civil señala que *«los contratos se perfeccionan por el mero consentimiento, y desde entonces obligan, no sólo al cumplimiento de lo expresamente pactado, sino también a todas las consecuencias que, según su naturaleza, sean conformes a la buena fe, al uso y a la ley»*.

En conclusión, se considera que en este caso se ha incumplido la obligación principal y/o esencial del contrato, por lo que procede la resolución del contrato administrativo de obras en los términos en que la misma ha sido planteada.

6. Sin perjuicio de entender acreditado el incumplimiento de la obligación principal del contrato ex art. 211.1.f) LCSP, se ha de indicar, igualmente, que consta debidamente justificado en el expediente administrativo el incumplimiento de los plazos de ejecución del contrato; lo que supone -una vez más- la concurrencia de causa legal de resolución del contrato administrativo.

Tal y como se ha tenido ocasión de señalar anteriormente, *«el adjudicatario queda obligado al cumplimiento del plazo de ejecución del contrato en los términos previstos en el presente pliego, así como al plazo reducido que en su caso hubiese propuesto»*.

*Si llegado el final de la obra, la persona adjudicataria hubiere incurrido en demora por causa a ella imputable, la Administración podrá optar, atendiendo a las circunstancias del caso, por la resolución del contrato con pérdida de la garantía constituida, o por la imposición de (...) penalidades (...)*.

*Esta misma facultad tendrá la Administración respecto al incumplimiento por parte de la persona contratista de los plazos parciales o cuando la demora en el cumplimiento de*

*aquéllos haga presumir razonablemente la imposibilidad del cumplimiento del plazo total» (cláusula 24.ª del Pliego).*

Por su parte, la cláusula 25.ª del Pliego establece que *«además de por su cumplimiento, el contrato se extinguirá por su resolución, acordada por la concurrencia de alguna de las causas previstas en los artículos 211 y 245 de la LCSP. (...)»*.

*Además, el contrato podrá ser resuelto por el órgano de contratación cuando se produzcan incumplimiento del plazo total o de los plazos parciales fijados para la ejecución del contrato que haga presumiblemente razonable la imposibilidad de cumplir el plazo total, siempre que el órgano de contratación no opte por la imposición de las penalidades de conformidad con la cláusula 26.*

*Asimismo, serán causas de resolución del contrato al amparo del artículo 211.f) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público las establecidas como obligaciones esenciales por el órgano de contratación».*

En este sentido, la cláusula 20.ª señala como *«obligaciones esenciales que pueden ser causa de resolución del contrato», «el cumplimiento de la propuesta del adjudicatario en todo aquello que haya sido objeto de valoración de acuerdo con los criterios de adjudicación establecidos para el contrato».*

Pues bien, en el presente caso y como ya se indicó en el informe del Secretario Municipal, de 4 de abril de 2022, *«no es comprensible que un profesional que actúa con la diligencia debida, demore el inicio de unas obras (que en ningún momento han sido iniciadas) en más de un tercio del plazo de ejecución del contrato. Y es aún menos comprensible que el primer contacto con el Ayuntamiento se produzca una vez ha transcurrido un tercio del plazo de la ejecución de las obras, que a fecha de hoy no han sido iniciadas. También debe destacarse que no es comprensible que la primera duda planteada al ayuntamiento acerca de la viabilidad del proyecto surja tras la incoación del expediente de resolución del contrato».*

Dicha circunstancia supone un incumplimiento especialmente grave -dado que, finalmente, las obras nunca llegaron a iniciarse-, de una obligación esencial del contrato. Máxime si se tiene en cuenta, como advierte el Secretario-Interventor Municipal, que *« (...) en este caso, el incumplimiento del plazo reviste una especial gravedad por cuanto la reducción del plazo de ejecución se contemplaba en el PCAP entre los criterios de adjudicación del contrato, proponiendo el adjudicatario una reducción de 30 días sobre el plazo inicialmente previsto».*

De esta manera, se concluye que, al amparo de las cláusulas 20.ª, 24.ª y 25.ª del Pliego, y virtud de la documentación obrante en las actuaciones, concurre causa legal de resolución del contrato administrativo de obras [art. 211.1, letra d) LCSP].

No obstante, debe recordarse la reiterada y constante doctrina de este Consejo (por todos, Dictámenes 60/2016, de 10 de marzo; 263/2018, de 6 de junio; 88/2019, de 13 de marzo; 443/2019, de 28 de noviembre), que reproduce, asimismo, la doctrina consolidada del Consejo de Estado referida a que, en caso de concurrencia de varias causas de resolución, debe aplicarse prioritariamente la causa de resolución que aparezca antes en el tiempo, de modo que, si posteriormente sobrevienen otras causas, estas son ya irrelevantes.

Sin embargo, en este caso, y dada la brevedad del plazo para la ejecución de las obras -3 meses-, ambas causas de resolución contractual se producen simultáneamente en el tiempo; pues, a la vez que se ha incumplido la obligación principal del contrato -la realización de las obras, sobre las que no existen indicios de su comienzo-, se ha producido el incumplimiento grave de los plazos previstos para su ejecución, de acuerdo con la propia reducción de plazos presentada por el contratista en su oferta.

7. Una vez apreciada la concurrencia de causa para la resolución del contrato por incumplimiento culpable del contratista, procede determinar los efectos de aquella.

De acuerdo con el art. 213.3 LCSP, *«cuando el contrato se resuelva por incumplimiento culpable del contratista le será incautada la garantía y deberá, además, indemnizar a la Administración los daños y perjuicios ocasionados en lo que excedan del importe de la garantía incautada»*.

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 que, en su caso, hubiese sido constituida (art. 213.5 LCSP) -tal y como establece oportunamente la Propuesta de Resolución-.

El importe de los daños y perjuicios podrá determinarse de forma motivada en expediente contradictorio instruido a tal efecto, quedando entretanto retenida la garantía (art. 113 del RD 1098/2001, de 12 de octubre). Este Consejo Consultivo ha mantenido de forma constante que en aquellos casos en los que se declara el incumplimiento culpable del contratista procede la incautación de la garantía definitiva prestada, sin perjuicio de que, si el importe de los daños y perjuicios causados superan el montante de esta garantía, se tramite el oportuno procedimiento contradictorio para su determinación (por todos, Dictámenes

510/2020, de 3 de diciembre; 363/2018, de 12 de septiembre; y 196/2015, de 21 de mayo).

Finalmente, y de acuerdo con lo establecido en el art. 246 LCSP, *«la resolución del contrato dará lugar a la comprobación, medición y liquidación de las obras realizadas con arreglo al proyecto, fijando los saldos pertinentes a favor o en contra del contratista. Será necesaria la citación de este, en el domicilio que figure en el expediente de contratación, para su asistencia al acto de comprobación y medición»*. No obstante, en caso de que en el momento de resolverse el contrato no se hayan iniciado las obras, no procederá liquidar cantidad alguna por este concepto.

## C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución por la que se acuerda la resolución del contrato administrativo de obras adjudicado por el Ayuntamiento de Agulo a la empresa (...), para la *«ejecución de las obras comprendidas en el proyecto denominado “Red de Saneamiento Zona Baja La Quebrada-Las Casas. T. M. de Agulo”»*, se considera que es conforme a Derecho.