



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 147/2025

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 10 de abril de 2025.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Los Llanos de Aridane en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de resolución del contrato de servicios denominado «Redacción de la modificación sustancial plena del Plan General de Ordenación Urbana del Municipio de Los Llanos de Aridane» suscrito con la empresa (...) (EXP. 95/2025 CA)\*.*

## FUNDAMENTOS

### I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de los Llanos de Aridane es la Propuesta de Resolución mediante la cual se acuerda la resolución del contrato administrativo de servicios denominado «Redacción de la modificación sustancial plena del Plan General de Ordenación Urbana del Municipio de Los Llanos de Aridane» suscrito con la empresa (...) el día 29 de julio de 2021.

2. La legitimación para solicitar la emisión del Dictamen de este Consejo Consultivo le corresponde al Alcalde de Los Llanos de Aridane, 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 Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico

---

\* Ponente: Sra. Navarro de Paz.

español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 -en adelante, - 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». Circunstancia ésta que concurre en el presente procedimiento administrativo -incluida la oposición del contratista- y que determina la preceptividad del dictamen de esta Institución consultiva.

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).

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 o 320/2020, de 30 de julio, que distingue el régimen sustantivo aplicable al contrato del régimen procedimental aplicable a la resolución del contrato.

En cuanto al régimen sustantivo, habiéndose adjudicado el contrato administrativo de «Redacción de la modificación sustancial plena del Plan General de Ordenación Urbana del Municipio de Los Llanos de Aridane», el 29 de junio de 2021, resulta aplicable la LCSP (Disposición final decimosexta 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 citado RGLCAP- aplicándose supletoriamente las restantes normas de Derecho administrativo y, en su defecto, las normas de Derecho privado.

5.2. Respecto al Derecho procedimental aplicable se ha de señalar que las normas de procedimiento serán las vigentes en el momento de inicio del expediente administrativo encaminado a la resolución del contrato.

A la vista de lo anteriormente expuesto, y habiéndose iniciado el presente procedimiento de resolución contractual el día 4 de octubre de 2024, procede acudir, en primer lugar, al art. 191.3 LCSP, 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 éste, el Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva [art. 191.3, letra a)]. Trámites estos que aparecen debidamente cumplimentados en el procedimiento administrativo que se ha remitido a este Consejo.

Además, en el ámbito local, se preceptúa como necesario el informe jurídico de la persona que ejerza la Secretaría de la Corporación, que, lógicamente se debe emitir con carácter previo a la Propuesta de Resolución, de acuerdo con lo establecido en la Disposición adicional tercera, apartado 8 LCSP, lo que se ha cumplido en este caso, tal y como se expondrá.

Finalmente, el art. 112.2 LCSP establece que *«El avalista o asegurador será considerado parte interesada en los procedimientos que afecten a la garantía prestada, en los términos previstos en la legislación vigente en materia de procedimiento administrativo común»*, previendo a su vez el art. 109.1, apartado b) RGLCAP, la apertura de un trámite de audiencia al avalista cuando se proponga la incautación de la garantía depositada. En este caso, en la Propuesta de Resolución consta que se acuerda la incautación de la garantía, habiéndosele otorgado el trámite de audiencia al avalista (...), pero sin que obre en el expediente la documentación acreditativa de ello, sin embargo, también se le puso en conocimiento a la empresa avalista, a través de la oportuna notificación, la Propuesta de Resolución, sin que la misma formulara alegaciones en ningún momento, tras dicha notificación, obrando en el expediente tal documentación.

6. En cuanto al plazo máximo para resolver -y notificar-, se ha de señalar que la resolución de incoación del presente procedimiento administrativo se dicta el día 4 de octubre de 2024, esto es, con posterioridad a la entrada en vigor -el 1 de enero de 2023- de la Ley 7/2022, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2023, cuya disposición adicional sexagésimo segunda, titulada *«Procedimientos de resolución contractual en materia de contratación pública»*, establece que *«los procedimientos de resolución contractual que*

*se tramiten en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, incluidas sus entidades locales, y estén incluidos en el ámbito de aplicación de la legislación estatal de contratos del sector público, deberán ser instruidos, resueltos y notificados, en el plazo máximo de ocho meses. La falta de resolución expresa en el plazo indicado conllevará la caducidad y el archivo de las actuaciones».*

De esta manera, el plazo máximo para instruir, resolver y notificar la resolución que ponga fin al presente procedimiento de resolución contractual es de ocho meses. En consecuencia, se entiende que el procedimiento administrativo de referencia no ha caducado, lo que se producirá el 4 de junio de 2025.

## II

En lo que se refiere a los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento administrativo, en la Propuesta de Resolución constan relatados convenientemente en los siguientes términos:

*«Primero: En fecha de 29 de junio de 2021 se adjudica contrato administrativo para la ejecución del contrato de servicios “REDACCIÓN DE LA MODIFICACIÓN SUSTANCIAL PLENA DEL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA DEL MUNICIPIO DE LOS LLANOS DE ARIDANE”, mediante procedimiento abierto simplificado, en virtud de Resolución de la Alcaldía 2021002295, y se adjudica, a la empresa (...). El contrato se formalizó en dicha de 29 de julio de 2022.*

*Visto que el contrato tiene una duración total- dividida en fases, tres fases- de 2 años, por tanto, finalizó el 29 de junio de 2023. A este periodo hay que descontarle los cuatro meses de suspensión con motivo del volcán, y ponderando las circunstancias complejas del propio expediente y de lo acontecido en el municipio.*

*Segundo: En fecha de 27 de septiembre de 2024, se emite informe técnico del que se extrae que: “Por tanto, el contrato está vencido pues se firmó el 29 julio de 2021, siendo su duración de 2 años, sin prórroga. Sin perjuicio de los meses de suspensión de este, por motivo de la erupción del volcán CUMBRE VIEJA, el 19/09/2021, que fueron del 29/11/2021 hasta el 16 /03/2022, un total de CUATRO MESES, el contrato debía haber finalizado en diciembre de 2023. A la vista del Contrato y Pliego de Cláusulas Administrativas, se considera que los plazos de duración del contrato se han incumplido, dado que, sin haber alcanzado, ni la 2ª fase de este, ha concluido el plazo de dos años. Las incidencias acontecidas con respecto al Volcán no justifican de ninguna manera, la demora en la entrega de la documentación y que, a fecha actual, habiendo transcurrido tres años, el documento se encuentre en la primera fase de este”».*

### III

Los principales trámites del presente procedimiento de resolución contractual son los siguientes:

- La tramitación del presente procedimiento se inició por Resolución de la Alcaldía número 2024003203, de 4 de octubre de 2024.

- Se otorgó trámite de vista y audiencia a la empresa contratista y a la entidad mercantil avalista, formulando alegaciones la primera de ellas.

- Por último, el 3 de febrero de 2024 se emitió la Propuesta de Resolución objeto del presente Dictamen y el día 3 de febrero de 2024 se dictó la Resolución de la Alcaldía número 2025000239 por la que se acordó elevar a este Consejo Consultivo la referida Propuesta de Resolución, la cual fue notificada tanto a la empresa contratista como a la entidad mercantil avalista, sin que se formularan alegaciones.

- Además, obra en el expediente el informe de la Secretaria Accidental del Ayuntamiento de 6 de marzo de 2025 y el informe del Servicio Jurídico de Planificación y Urbanismo del Ayuntamiento, emitido el día 20 de diciembre de 2024.

### IV

1. La Propuesta de Resolución objeto de este Dictamen acuerda lo siguiente:

*«Resolver el contrato administrativo de servicios de “REDACCIÓN DE LA MODIFICACIÓN SUSTANCIAL PLENA DEL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA DEL MUNICIPIO DE LOS LLANOS DE ARIDANE”, POR PROCEDIMIENTO ABIERTO SUJETO A REGULACIÓN ARMONIZADA TRAMITACIÓN ORDINARIA, adjudicado a la entidad (...) por la causa prevista en el artículo 211.1.d) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público -LCSP 2017-, en cuya virtud constituye causa de resolución de los contratos de servicios la demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista, toda vez que el contrato debía haber finalizado en diciembre de 2023, con incautación de la garantía definitiva toda vez que responde de la correcta ejecución de las prestaciones contempladas en el contrato».*

En la Propuesta de Resolución se alega acerca de la cuestión de fondo lo siguiente:

*«Sin entrar a negar la suspensión del contrato originada por la erupción volcánica, siendo esta de cuatro meses, la prestación, en todo caso, debió encontrarse ejecutada a diciembre de 2023, por tanto, en la primera fase, con una inicial duración de 5 meses, se han empleado más de 39 meses, siendo la duración del contrato de 24 meses y de ejecución de 28 meses. Hallándose la prestación a noviembre de 2024 aún en esa primera fase.*

*Siendo la resolución de un contrato administrativo un procedimiento reglado, se ha de concluir su tramitación, en orden al impulso de cualquier expediente administrativo con el mismo objeto».*

2. En el reciente Dictamen de este Consejo Consultivo 95/2025, de 20 de febrero, se ha manifestado que:

*«Por otro lado, y como tiene declarado este Consejo Consultivo, entre otros, en el reciente Dictamen 288/2023, de 29 de junio, «los contratos administrativos son siempre contratos con plazo determinado (art. 212.2 TRLCSP). En ellos el plazo es un elemento de especial relevancia como pone de manifiesto el hecho de que la constitución en mora del contratista no requiera intimación previa de la administración (art. 212.3 TRLCSP -actual art. 193.2 LCAP-), y su incumplimiento o riesgo de incumplimiento faculta a la administración bien para imponer penalidades al contratista, bien para resolver el contrato (art. 212.4 TRLCSP -mismo art. 193 LCSP-). Por ello, el art. 223.d) TRLCSP tipifica como causa de resolución la demora en el “cumplimiento del plazo”», doctrina aplicable a este caso.*

*Así mismo, en la importante Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), del Tribunal Supremo, de 14 junio 2002 (RJ\2002\8053), se afirma que:*

*«En cualquier caso, insiste la Administración recurrente en que el mero transcurso del plazo contractual sin que la obra haya sido realizada constituye una causa objetiva que legitima la resolución del contrato, pero tan drástica afirmación no puede compartirse sin matices, ya que a diferencia del régimen contractual de las relaciones jurídico-privadas, recogido a los efectos que aquí interesan en el artículo 1124 del Código Civil, en el que la existencia o no de culpa no constituye un dato definitivo a la hora de acordar esa resolución, la Ley de Contratos del Estado, en coherencia con las exigencias del interés público que presiden la institución contractual administrativa, sólo permite la resolución por incumplimiento del plazo por parte del contratista cuando concurre culpa en su actuación o, dicho sea de otro modo, cuando el retraso le es imputable (arts. 45, 52.1 y 53 LCE), a lo que ha de añadirse que la doctrina jurisprudencial ha matizado que tal incumplimiento ha de ser relevante para que quede legitimada tan drástica consecuencia, pues, como dice la sentencia de 14 de diciembre de 2001 (RJ 2002, 1433), recapitulando la doctrina jurisprudencial, 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.*

*Este es el criterio inspirador de la Ley de Contratos del Estado, de cuyo artículo 45 se desprende que, si el retraso en la ejecución del contrato se debe a motivos no imputables al contratista por encontrarse fuera de su ámbito de control o previsión, la Administración debe observar la regla del mismo artículo 45, apartados 2º y 3º concediendo una ampliación del plazo contractual si el contratista lo solicita. Y, desde luego, esa idea de culpa cobra*

*total relevancia en el momento de declarar la incautación de la fianza y la reparación de los daños causados a la Administración (art. 53 LCE), ya que según se desprende de dichos artículos y ha resaltado esta Sala en una consolidada jurisprudencia (v. gr., por citar una de las últimas, en sentencia de 20 de abril de 1999 [RJ 1999, 4636]), no cabe identificar «el incumplimiento del contratista, como causa resolutoria, con la culpa del mismo, a efectos de ulterior sanción». La incautación de la fianza está reservada para los casos de resolución contractual por culpa del contratista, jugando entonces como indemnización previamente fijada (STS de 22 de julio de 1988 [RJ 1988, 5704]). Incluso en los casos en que puede afirmarse esa imputación del retraso al contratista, hay que tener en cuenta que, como dice la sentencia de 19 de mayo de 1998 (RJ 1998, 3856), «las consecuencias del incumplimiento deben ser fijadas conforme a los principios de equidad y de buena fe, que rige específicamente en materia de contratos (artículo 1258 del Código Civil), buscando un equilibrio de los intereses en presencia en la solución del debate (sentencias de 10 de junio [RJ 1987, 4859] y 11 de noviembre de 1987 [RJ 1987, 8787] o de 10 de julio de 1990 [RJ 1990, 6330])», por lo que, ciertamente, si el incumplimiento es imputable al contratista deviene causa de resolución del contrato (artículos 53.1 de la LCE y 159 del Reglamento), pero no se debe dar lugar ni a pérdida de fianza ni a indemnización de daños y perjuicios a la Administración, cuando la culpa de la empresa contratista queda compensada por la propia culpa de la Administración contratante».*

Esta doctrina resulta ser plenamente aplicable a este supuesto.

3. En este asunto, está demostrado en virtud de la documentación obrante en el expediente que la empresa incumplió con creces no solo los plazos parciales, sino el plazo total establecido para prestar el servicio contratado, en el modo referido en la Propuesta de Resolución, hecho este que no es negado por la empresa contratista y que no logra justificar, como tampoco acredita que el incumplimiento por su parte de tales plazos de ejecución se deba a causas imputables a la Administración, como evidencia entre otra documentación las propias alegaciones de dicha empresa contratista.

Así, la empresa alega, que «Por tanto, no podemos hablar solo de la duración total del contrato sino de la duración por fases y, hasta el momento, se ha elaborado, entregado y tramitado el documento correspondiente a la primera fase de elaboración del Avance del Plan y el Estudio Ambiental Estratégico. La duración máxima de esta fase era de CINCO (5) MESES que se prolongó por razones objetivas, en relación con la crisis volcánica, mediante una suspensión del plazo recogida en la resolución nº 2021004220 de 29 de noviembre de 2021 y su reanudación cuatro meses después mediante la resolución 2022001089 de 16 de marzo de 2022. Una vez

reanudado el proceso se establece, previo informe del órgano ambiental, una nueva fecha para la entrega del documento del Avance del Plan y el Estudio Ambiental Estratégico en febrero de 2023 en la que, efectivamente, se entrega ambos documentos», de lo que se infiere que solo elaboraron la documentación correspondiente a la primera fase, como también afirma la Administración.

Por tal motivo, procede la resolución contractual pretendida por la Administración y fundamentada en la causa prevista en el art. 211.1.d) LCSP.

4. Por último, ese incumplimiento del plazo y de la prestación objeto del contrato sin causa justificada debe calificarse de grave y, por ende, culpable, con los siguientes efectos:

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», incautación declarada de forma expresa por la Administración en la Propuesta de Resolución objeto de este Dictamen.

El importe de los daños y perjuicios podrá determinarse de forma motivada en expediente contradictorio instruido a tal efecto (art. 113 RGLCAP).

En este supuesto, la Administración no ha entrado a valorar si existen daños y perjuicios, por lo que tal circunstancia se deberá sustanciar en un procedimiento autónomo y contradictorio.

## C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución por la que se procede a la resolución del contrato de servicios denominado «*Redacción de la modificación sustancial plena del Plan General de Ordenación Urbana del Municipio de Los Llanos de Aridane*» suscrito con la empresa (...), se considera conforme a Derecho por las razones expuestas en el Fundamento IV del presente Dictamen.