Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 4 8 / 2 0 2 5

(Sección 2.ª)

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

Dictamen solicitado por la Sra. Alcaldesa-Presidenta accidental del Ayuntamiento de La Guancha en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de resolución del Lote 1 del contrato de obras y suministros para la «Reforma y Ampliación del Centro Cultural Unión y Fraternidad» adjudicado a la entidad mercantil UTE (...) - (...) - (...) (EXP. 96/2025 CA)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por la Sra. Alcaldesa Accidental del Ayuntamiento de La Guancha por oficio de 10 de marzo de 2025, con entrada en este Consejo Consultivo el 11 de marzo de 2025, es la Propuesta de Resolución mediante la cual se resuelve el Lote 1 del contrato mixto de obras y suministros para la *«Reforma y ampliación del Centro Cultural Unión y Fraternidad»*, adjudicado a la entidad mercantil UTE (...) - (...) - (...).

2. La legitimación para solicitar el presente dictamen, su carácter preceptivo y la competencia de este Consejo Consultivo para la emisión del mismo derivan de los arts. 12.3 y 11.1.D.c) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación con 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 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), y del art. 109.1.d), de carácter básico, del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, (en adelante, RGLCAP), preceptos que son de aplicación, de acuerdo con lo establecido en el apartado segundo de la Disposición transitoria primera en relación

[*] **Ponente: Sra. Navarro de Paz.**

con la Disposición final decimosexta de la citada LCSP, al señalar 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-.

También es de aplicación, subsidiariamente, de acuerdo con lo establecido en la Disposición final cuarta, apartado 1 de la LCSP, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), porque el presente procedimiento se inició con posterioridad a su entrada en vigor, y el art. 114.3 del Real Decreto Legislativo 781/1986, del Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local.

Asimismo, resulta aplicable, en lo que no se oponga a la LCSP (Disposición derogatoria de la LCSP), el RGLCAP, también de carácter básico.

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

3.1. 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, o 182/2022, de 5 de mayo, que distingue el régimen sustantivo aplicable al contrato del régimen procedimental aplicable a la resolución del contrato.

Así, en cuanto al régimen sustantivo, habiéndose adjudicado el Lote 1 del contrato mixto de obras y suministros para la *«Reforma y ampliación del Centro Cultural Unión y Fraternidad»*, por Acuerdo de la Junta de Gobierno Local en sesión ordinaria celebrada el día 20 de mayo de 2021, resulta de aplicación la LCSP (Disposición Transitoria primera.2 en relación con la 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 RGLCAP-, aplicándose supletoriamente las restantes normas de Derecho administrativo y, en su defecto, las normas de Derecho privado.

3.2. Respecto al Derecho procedimental aplicable se ha de señalar que:

3.2.1. Las normas de procedimiento aplicables serán las vigentes en el momento de inicio del expediente administrativo encaminado a la resolución del contrato, tal y como hemos venido manteniendo reiteradamente (Dictámenes 156/2000, 348/2006, 78/2007, 320/2020, 49/2022 o 524/2023). Este criterio se sustenta en lo establecido en la Disposición transitoria tercera de la 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.

3.2.2. A la vista de lo anteriormente expuesto, y habiéndose iniciado el presente procedimiento de resolución contractual el día 31 de octubre de 2024, esto es, 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 éste, el Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva [art. 191.3, letra a)].

Además, en el ámbito local, se preceptúa como necesario el informe jurídico de la persona que ejerza la Secretaría de la Corporación, trámite preceptivo que se ha cumplimentado en el presente asunto.

Por su parte, 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» y el art. 109.1, apartado b) RGLCAP, prevé también la apertura de un trámite de audiencia al avalista cuando se proponga la incautación de la garantía depositada. En el presente caso, se ha llevado a efecto el referido trámite.

4. La competencia para resolver el presente expediente de resolución contractual le corresponde a la Junta de Gobierno Local en cuanto órgano de contratación (art. 212.1 LCSP). Como tal órgano de contratación ostenta la prerrogativa de acordar la resolución del contrato, conforme al art. 190 LCSP, sin perjuicio de las posibles delegaciones de competencia.

5. El plazo de resolución (y caducidad) de los procedimientos de resolución contractual es de ocho meses -desde el 1 de enero de 2023-, de acuerdo con la Ley 7/2022, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2023, cuya Disposición adicional sexagésimo segunda que lleva por rúbrica *«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*».

Por ello, habiéndose incoado el presente procedimiento de resolución contractual con fecha 31 de octubre de 2024, podemos concluir que su caducidad se producirá el 30 de junio de 2025, si antes no se resuelve y notifica la resolución a los interesados, siendo posible, de acuerdo con la doctrina de este Consejo Consultivo expuesta en el Dictamen 481/2022, de 7 de diciembre, la suspensión del plazo de caducidad por el tiempo que media entre la solicitud del Dictamen y su definitiva recepción, siempre que se acuerde expresamente, se motive debidamente y sea notificado, por exigencia del art. 22.1.d) LPACAP, al contratista interesado. Esta suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses.

6. No se aprecia la existencia de deficiencias en la tramitación del procedimiento que obsten un pronunciamiento sore el fondo del asunto.

II

Los antecedentes relevantes del presente procedimiento de resolución contractual son los siguientes:

- Mediante acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno Local en sesión ordinaria celebrada el día 12 de febrero de 2021, modificado y corregido por acuerdos posteriores del mismo Órgano de fechas 25 de febrero y 9 de marzo de 2021 respectivamente, se aprobó el expediente de contratación mediante procedimiento abierto y tramitación urgente para la adjudicación de las obras y suministros contenidos en los proyectos de *«Reforma y ampliación del Centro Cultural Unión y Fraternidad»*, dividido a efectos de su ejecución en tres lotes, de los cuales el Lote 1 tenía por objeto la reforma y ampliación del Centro Cultural.

- Mediante acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno Local en sesión ordinaria celebrada el día 20 de mayo de 2021, se acordó adjudicar a la entidad mercantil UTE (...) - (...) - (...), el Lote 1 para la ejecución de las obras y suministros para la reforma y ampliación del *«Centro Cultural Unión y Fraternidad»*, por importe de 3.943.962,62 euros, más 276.077,38 euros en concepto de IGIC, y un plazo de ejecución de veintidós meses.

El contrato referido se formalizó en fecha 24 de junio de 2021 y el acta de comprobación del replanteo tuvo lugar el día 15 de julio de 2021.

- Iniciado el plazo de ejecución del Lote 1, tras la formalización del acta de comprobación del replanteo, la entidad mercantil adjudicataria mediante diferentes escritos presentados los días 8 y 20 de abril, 15 de julio y 12 de septiembre de 2022, por las motivaciones que en ellos esgrimía, solicitaba la redacción y aprobación de una modificación del proyecto inicial que recogiera un proyecto constructivo ejecutable y que reflejara la realidad de la obra, permitiendo así continuar con su ejecución.

- Con fecha 3 de junio de 2022 la Dirección Facultativa se pronunció favorablemente indicando que estimaba viable dicha modificación, solicitando autorización al órgano de contratación para la redacción de la modificación, señalando las líneas generales o aspectos en los que se iba a realizar, su viabilidad, alcance y valoración de esta.

– Con fecha 21 de junio de 2022, la entidad adjudicataria prestó conformidad en relación con la redacción de la modificación del proyecto inicial.

- Con fecha 2 de agosto de 2022, la Junta de Gobierno Local adoptó Acuerdo en el que se acordó autorizar la redacción del modificado al Director Facultativo.

- Con fecha 17 de febrero de 2023 el Ayuntamiento de La Guancha solicitó asistencia técnica al Excmo. Cabildo Insular de Tenerife, para que a la mayor brevedad se emitiera por dicha Administración informe sobre la viabilidad del citado documento técnico modificado para, en su caso, proceder a su aprobación por el órgano competente.

- Con fecha 26 de abril de 2023 se emitió informe de la Sección Técnica del Servicio Administrativo de Cultura Insular, que concluye que no es posible la aprobación del proyecto técnico modificado ya que requiere de previa ampliación del contenido de dicha modificación, y en el que se expone lo siguiente:

« (...) En relación con la solicitud de prestación de asistencia, sobre el proyecto modificado de reforma y ampliación del Centro Cultural Unión y Fraternidad, T.M. La Guancha, dentro del Plan de Infraestructuras Culturales 2016-2024, por la presente se comunica que la Sección Técnica del Servicio administrativo de Cultura ha emitido con fecha 26 de abril del año en curso, el siguiente informe técnico de viabilidad:

"PLAN DE INFRAESTRUCTURAS CULTURALES 2016-2024. REFORMA Y AMPLIACIÓN DEL CENTRO CULTURAL UNIÓN Y FRATERNIDAD EN EL T.M. DE LA GUANCHA. PROYECTO MODIFICADO AUTORIZADO POR LA JUNTA DE GOBIERNO LOCAL EL 02.08.2022.

En relación con el asunto de referencia y sobre la solicitud formulada por el Ayuntamiento de La Guancha de fecha 17.02.2023 para la prestación de asistencia, consistente en la emisión de informe de viabilidad sobre el Proyecto Modificado para ser aprobado posteriormente por la Junta de Gobierno Local, se informa de lo siguiente:

El proyecto modificado contiene mayoritariamente los cambios realizados en la obra, en la parte que corresponde a la ejecución de la estructura y que han afectado fundamentalmente al antiguo edificio del Centro Cultural Unión y Fraternidad.

En esta primera fase de ejecución de la estructura del proyecto están afectados los siguientes capítulos:

Actuaciones previas y demoliciones.

Movimiento de tierras.

Saneamiento.

Cimentación.

Estructura.

En menor medida también están afectados los capítulos de:

Albañilería.

Solados y revestimientos.

El proyecto modificado recibido añade obras al proyecto original por importe de 757.633,34.-€ de presupuesto de ejecución por contrata, I.G.I.C. no incluido. El contenido del proyecto modificado produce cambios en las mediciones de las unidades de obra, en los capítulos antes señalados y precios contradictorios hasta un total de 82 precios nuevos. Los 20 primeros fueron aprobados por la Junta de Gobierno Local celebrada el 17 mayo de 2022.

El presupuesto de adjudicación del contrato es de 3.943.962,62.-€ I.G.I.C. no incluido.

La revisión del proyecto se hace al amparo del artículo 242.5 de la Ley 9/2017 de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público.

Debido a la dimensión del proyecto modificado y a la complejidad de la obra, durante el mes de marzo y abril de 2023 se han mantenido varios contactos y reuniones con los técnicos redactores del proyecto, con los que forman parte de la dirección facultativa de las obras, con el técnico municipal y con los representantes de la UTE adjudicataria. Además, el pasado jueves 13 de abril de 2023 se mantuvo una reunión de coordinación en el Ayuntamiento que estuvo representado por el Sr. Alcalde y por la técnico municipal.

El pasado 11 de abril de 2023 el proyecto modificado quedó revisado, no obstante lo anterior y como resultado de esos trabajos de revisión, se ha comprobado que el contenido de este documento debe ser ampliado para aclarar algunas cuestiones en las que existen discrepancias y que se han puesto de manifiesto en los distintos escritos que se han cruzado entre el Ayuntamiento, la contrata y la dirección facultativa y sobre los que existe conocimiento en este Servicio Administrativo de Cultura.

La ampliación del proyecto modificado tiene como objetivo fundamental aclarar cuantas cuestiones se hacen necesarias, para que las obras puedan continuar en los próximos meses sin ningún contratiempo hasta su completa terminación. Igualmente, el proyecto modificado con su contenido ampliado incluirá un plan de obra valorado que señale el plazo de terminación de los trabajos, considerando una ampliación del plazo de ejecución que tenga en cuenta los imprevistos ocurridos durante la ejecución de la fase de estructura.

La ampliación del contenido del proyecto modificado incluye, entre otras, la concreción de las siguientes cuestiones:

Anclajes de la carpintería exterior de aluminio. Detalles de la carpintería interior metálica.

Ejecución de la instalación eléctrica en BT.

Obras varias relacionadas con el antiguo edificio del Centro Cultural. Concreción de aislamientos de fachadas y cubiertas.

Soluciones alternativas para ascensores y pasarelas de mantenimiento. Anclajes de las fachadas formadas por fábrica de bloques de hormigón. Instalación de saneamiento y su acometida.

Acometida en BT. Punto de conexión y suministro de obra.

El pasado martes 24 de abril de 2023 hemos empezado a analizar las nuevas cuestiones, trabajo este que se desarrollará en los próximos días, estando prevista una nueva reunión con información actualizada el próximo martes 2 de mayo (...) ».

- Con fecha 10 de mayo de 2023 por la misma Sección Técnica del Cabildo Insular de Tenerife, se emite informe complementario en el que se precisa el plazo para la terminación del proyecto modificado con su contenido ampliado, así como la

procedencia de la suspensión temporal del plazo de ejecución de las obras, señalando lo siguiente:

« (...) En relación con el asunto de referencia, desde este Servicio Administrativo de Cultura se emitió un primer informe el pasado 26.04.203 sobre la solicitud formulada por el Ayuntamiento de La Guancha de fecha 17.02.2023, para la prestación de asistencia, consistente en la emisión de informe de viabilidad sobre el Proyecto Modificado de reforma y ampliación del Centro Cultural Unión y Fraternidad.

En este primer informe, se detallaban los trabajos realizados y se comunicaba la necesidad de proceder a la ampliación del proyecto modificado, incluyendo nueva información que aclarase su contenido, sobre aquellos capítulos y unidades de obra que todavía restan por ejecutarse. Uno de los objetivos es eliminar imprevistos en lo que queda de ejecución, de tal forma que, entre otras cosas, sea posible disponer de un nuevo plan de obra contractual con una fecha cierta de finalización de los trabajos.

A su vez, la empresa adjudicataria UTE (...), presentó instancia general en el Ayuntamiento de La Guancha con fecha 14.04.2023, adjuntando escrito en el que se solicitaba la "suspensión temporal total" de los trabajos de ejecución de obra.

Después de las conversaciones mantenidas con el Ayuntamiento en los últimos días, sobre la conveniencia de obtener un horizonte cierto en relación con la ampliación del proyecto modificado y la suspensión temporal de las obras, ambas cuestiones relacionadas, se informa lo siguiente:

Plazo para la terminación del proyecto modificado con su contenido ampliado.

Se estima un plazo para la terminación del modificado de 45 días desde la fecha de emisión de este informe, trabajos estos que ya se encuentran iniciados, habiendo tenido la segunda reunión el pasado 2 de mayo de 2023.

Suspensión temporal del plazo de ejecución de obra.

Con la estructura terminada y una parte de la tabiquería ejecutada hoy en día, los trabajos de construcción han estado permanentemente interrumpidos por imprevistos relacionados con la ejecución de los primeros capítulos del presupuesto. La parte más importante de estos imprevistos están relacionados con el antiguo edificio del Centro Cultural y tienen que ver con las demoliciones no previstas y la correspondiente estructura de sustitución o refuerzo estructural, que ha sido necesario proyectar, calcular y ejecutar sobre la marcha. Todo ello, a pesar de que, en su día, durante la redacción del proyecto, se tomaron precauciones excepcionales como el estudio realizado sobre la estructura del edificio existente.

Aun siendo la estructura la parte más importante de la ejecución de la obra, que explica el ritmo en que se han venido ejecutado los trabajos hasta ahora, éste no ha sido el único motivo. Se han destacar las dificultades en relación con la capacidad portante del suelo, a

pesar de haberse realizado el preceptivo informe geotécnico, que ha habido que verificar mediante la realización de ensayos de resistencia del terreno, mediante la hinca barrena rotatoria bajo muchas de las zapatas.

Además, está el acusado desnivel de la parcela en el que se desarrollan los trabajos, no olvidemos que las obras tratan de la reforma y ampliación del centro cultural existente y que el nuevo edificio tiene varios niveles, desde su cimentación hasta llegar a la cota del edificio cuya superficie se amplía. La línea que delimita el antiguo centro cultural y la nueva parcela es el punto en el que se han situado la mayor parte de las dificultades. Son cuatro los niveles que se han de salvar desde la cimentación del nuevo edificio hasta el suelo de la sala de actos.

De acuerdo con esta descripción, el desmonte ejecutado en un terreno tan abrupto y en un suelo heterogéneo no ha estado exento de dificultades, especialmente en relación con el edificio existente y las edificaciones colindantes. Han sido necesarios trabajos especiales de consolidación en el lado sur de la parcela, para no afectar a la cimentación y a la estructura de las viviendas próximas.

Todo ello retrata una ejecución en la que las cuestiones relacionadas con la seguridad de personas y bienes han tenido que prevalecer en relación con las del plazo de ejecución de obra, como no puede ser de otra forma.

Superada la parte de la obra cuya ejecución tiene más dificultad, es razonable que la empresa adjudicataria desee aclarar todas aquellas cuestiones de las que tiene conocimiento, a los efectos de poder ejecutar la obra sin imprevistos en los próximos meses. Terminada prácticamente la estructura, se inicia ahora una etapa de ejecución, que se caracteriza por ser la de mayor complejidad desde el punto de vista de su gestión y coordinación, por la coincidencia de los distintos oficios que irán colocando e instalando las terminaciones de obra, hasta su total conclusión.

Por todo lo anterior, se estima razonable que la UTE adjudicataria quiera aclarar cuantas cuestiones sean necesarias para que, de ahora en adelante, la ejecución no tenga imprevistos. En consecuencia, se informa favorablemente la suspensión temporal de la obra, desde el momento de la solicitud hasta que concluya el plazo de aprobación del proyecto modificado ampliado (45 días desde la fecha de emisión de este informe)».

- Mediante acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno Local en sesión ordinaria, celebrada el día 12 de mayo de 2023, se acuerda la suspensión del contrato de ejecución de las obras contenidas en el Lote 1 del Proyecto *«Reforma y ampliación del Centro Cultural Unión y Fraternidad»* por un plazo de cuarenta y cinco días naturales.

- Con fecha 15 de mayo de 2023 se formalizó el acta de suspensión temporal del contrato.

- Con fecha 8 de julio de 2024 se emite informe por el Servicio Administrativo de Cultura, Área de Carreteras, Movilidad, Innovación y Cultura del Excmo. Cabildo Insular de Tenerife, en el que se expone lo siguiente:

« (...) Se redacta este informe a petición del Ayuntamiento de La Guancha, resultando que con fecha 07.06.2024 la mercantil (...), Dirección Facultativa de las obras, entrega documentación técnica relativa al proyecto modificado.

El Ayuntamiento de La Guancha solicita a la Dirección Facultativa la incorporación de las precisiones descritas en el Informe Técnico remitido por el Servicio Administrativo de Cultura el día 21.05.2024, todo ello según dice el oficio, a iniciativa del contratista adjudicatario de las obras "por las motivaciones que esgrime en diferentes escritos" dirigidos al Ayuntamiento en los que solicita que se redacte y apruebe "una modificación que recoja un proyecto constructivo ejecutable que refleje la realidad de la obra".

Solicita el Ayuntamiento "que a la mayor brevedad emita informe sobre la viabilidad del citado documento técnico". Llegado a este punto resulta conveniente exponer los siguientes antecedentes.

El Ayuntamiento de La Guancha solicita el 17.02.2023 la prestación de asistencia consistente en la emisión de informe de viabilidad sobre el proyecto modificado para ser aprobado posteriormente por la Junta de Gobierno Local.

El proyecto modificado fue entregado finalmente el 11.07.2023 después de un periodo de trabajo en el que se amplió el contenido inicial del proyecto modificado y se suspendió el plazo de ejecución de obra, entre otras circunstancias.

El 17.07.2023 se concedió audiencia al contratista del contrato de obra, audiencia que concluyó con la presentación de alegaciones el 28.07.2023.

El 10.08.2023 se emitió informe de viabilidad favorable después del trámite de audiencia a la UTE adjudicataria Centro Cultural La Guancha. El informe estableció una serie de precisiones al contenido del proyecto a la vez que se contestaba el trámite de audiencia. Las precisiones mencionadas estaban relacionadas con los siguientes puntos:

Precios contradictorios de las instalaciones.

1. Asilamiento de fachada.

Precio contradictorio nº66.

4. Precios contradictorios no incluidos en el modificado.

5. Precios correspondientes a las modificaciones de la pasarela de tramex. Precios contradictorios nº76 y 79.

6. Carpintería metálica.

• Acuerdo de la Junta de Gobierno Local en Sesión Ordinaria celebrada el día 21 de diciembre de 2023 contenido en la certificación de la Secretaria del Ayuntamiento de La Guancha de fecha 26 de diciembre de 2023.

El acuerdo establece en la parte resolutiva lo siguiente:

PRIMERO. - "Aprobar la documentación técnica obrante en el expediente consistente en la modificación del proyecto denominado reforma y ampliación del Centro Cultural Unión y Fraternidad, en el T.M. de La Guancha, (…) ".

El mencionado acuerdo en el apartado antecedentes de hecho establece lo siguiente:

DECIMOCTAVO. - Con fecha 14.08.2023 (2023-E-RC-2863) se registró de entrada en esta Corporación informe técnico favorable y anejo de justificación de precios emitido por el Servicio de Cultura del Excmo. Cabildo Insular de Tenerife sobre la viabilidad del contenido del proyecto modificado presentado, así como la ampliación presentada con posterioridad por la Dirección Facultativa a requerimiento del mismo servicio administrativo de fecha 26.04.2023.

DECIMONOVENO. - Por la Oficina Técnica Municipal mediante informe de fecha 22.08.2023, así como complementario posterior de fecha 08.11.2023 para corregir el error material y de cálculo detectado en el primero de ellos, se concluye prestando conformidad al informe emitido por los Servicios Técnicos insulares, destacando finalmente que el precio de adjudicación inicial asciende a la cantidad de 3.943.962,62.-€, el precio del proyecto modificado asciende a 4.774.963,09.- €, importes ya afectados por los gastos generales, beneficio industrial y coeficiente de adjudicación, todo ello sin incluir I.G.I.C.; lo cual supone un incremento de 831.000,47.-€ y por tanto un aumento del 21,07 % sobre el presupuesto inicial de adjudicación.

Con posterioridad a la aprobación de la documentación técnica que obra en el expediente de la modificación del proyecto, la UTE adjudicataria ha presentado 2 escritos:

Escrito de fecha 5 de febrero de 2024. Expone su disconformidad al contenido del proyecto modificado centrado en los 6 puntos en los que se concretan las precisiones realizadas al proyecto en el informe de viabilidad de fecha 10.08.2023. El escrito adjunta una propuesta de precios relacionados con las instalaciones (punto 1 del informe) y con la pasarela de tramex (punto 5 del informe).

La información aportada en el escrito no supone nuevas circunstancias diferentes de las expuestas en el trámite de audiencia atendido el pasado 28.07.2023.

• Escrito de fecha 14 de marzo de 2024. Expone que las conclusiones del informe elaborado por el técnico de Cultura del Cabildo no han sido incorporadas a la propuesta final del proyecto modificado.

Por último, se cita el último informe emitido.

Informe del Técnico del Servicio Administrativo Cultura de fecha 10.05.2024 en el que se recomienda al órgano de contratación la incorporación al proyecto del punto 2 del informe de viabilidad de fecha 10.08.2023 y el estudio y la revisión, si fuera procedente, de los puntos 1 y 5 del mencionado informe, todo ello de acuerdo con el artículo 242.5 de la Ley de Contratos del Sector Público que establece que los nuevos precios deberán fijarse motivadamente según los precios generales del mercado.

La nueva documentación técnica presentada por la Dirección Facultativa se formaliza como una revisión del Proyecto Modificado nº1 de junio 2024, solicitada por el Ayuntamiento el 23.05.2024, y está formada por una Memoria y un Presupuesto y Comparativo.

Sobre la viabilidad del citado documento técnico se ha de mencionar que éste resulta complementario respecto de los documentos "Proyecto Modificado" entregado el pasado 11.07.2023 y del "informe de viabilidad favorable" de la fecha 10.08.2023 que son finalmente aprobados por la Junta del Gobierno Local del Ayuntamiento el 21.12.2023, tal y como consta en el expediente.

Esos documentos ya conforman un "proyecto constructivo ejecutable" que fue el motivo por el que se amplió el contenido del Proyecto Modificado, según se informó del pasado 26.04.2023, circunstancia ésta que no ha sido esgrimida por la contrata en sus escritos posteriores a la mencionada aprobación.

No obstante, se informa favorablemente la viabilidad del documento técnico Revisión del Proyecto Modificado nº1 de junio de 2024, redactado a solicitud del Ayuntamiento según informe del técnico del Cabildo Tenerife de fecha 10.05.2024 y complementario del Proyecto Modificado de 11.07.2023 y del informe de viabilidad favorable de fecha 10.08.2023».

- Con fecha 31 de julio de 2024 se emite informe por los Servicios Técnicos Municipales, en el que se expone, entre otros extremos, lo siguiente:

« (…) Vistos los documentos técnicos del Proyecto Modificado entregados por la entidad mercantil (…), con fecha 07/06/2024 y registro nº 2024-E-RC-967 y 14/06/2024 y registro n.º 2024-E-RC-1005, se determina que el contrato de adjudicación asciende a la cantidad de 3.943.962,62.-€ sin IGIC y el incremento del proyecto modificado incluye obras por importe de 4.848.113,28.-€, importes ya afectados por los gastos generales, beneficio industrial y coeficiente de adjudicación, todo ello sin incluir I.G.I.C.; lo cual supone un incremento de 904.150,66.-€ y esto supone un 22,92% sobre el presupuesto inicial de adjudicación».

- Con fecha 1 de agosto de 2024 se concedió trámite de audiencia a la adjudicataria del Lote 1 a los efectos de que prestara o no conformidad en relación con la modificación contractual tramitada por el Ayuntamiento de La Guancha.

- Con fecha 12 de agosto de 2024, (...), actuando en nombre y representación de la UTE adjudicataria, presentó escrito mediante el cual interesaba que se declarara la resolución del Lote 1 del contrato de obras y suministros para la *«Reforma y ampliación del Centro Cultural Unión y Fraternidad»* de La Guancha, por causas imputables a la Administración conforme a lo dispuesto en el art. 245.c) LCSP, así como se reconociera el derecho de la UTE a ser indemnizada en la cantidad de 179.259,10 euros y se procediera a la devolución de las garantías definitivas prestadas por las sociedades que componen la UTE.

- Con fecha 20 de agosto de 2024 la UTE adjudicataria presenta escrito indicando que no presta su conformidad a la modificación contractual.

– Con fecha 7 de octubre de 2024 se dicta Providencia de las concejalías delegadas de las Áreas de Obras y Urbanismo así como de Cultura, por la que se dispone:

«PRIMERO. - De conformidad con lo regulado en la Disposición Adicional Tercera, apartado octavo de la LCSP, que por Secretaría General se emita informe sobre el procedimiento y legislación aplicable en relación con la resolución del contrato.

SEGUNDO. - Que se lleven a cabo los trámites oportunos a efectos de impulsar el procedimiento para que el órgano de contratación acuerde la incoación del procedimiento de resolución de acuerdo con el artículo 206.2 de la LCSP».

- Con fecha 28 de octubre de 2024 por la Secretaría del Ayuntamiento de La Guancha se emite informe jurídico.

III

En cuanto al expediente de resolución contractual**,** constan los siguientes trámites:

- Mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno local en sesión ordinaria de 31 de octubre de 2024 se acordó *«Incoar, de oficio por la causa prevista en el artículo 206.2 en relación con el artículo 211.1, g) de la LCSP, el procedimiento para acordar, una vez instruido el correspondiente procedimiento administrativo, la resolución del Lote 1 del contrato de obras y suministros para la "Reforma y Ampliación del Centro Cultural Unión y Fraternidad" de La Guancha»*. Asimismo, se

otorgó al contratista y a la avalista un trámite de audiencia por plazo de diez días naturales a fin de que alegaran lo que a su derecho conviniera.

- Con fecha 15 de noviembre de 2024, por la representación de la UTE adjudicataria se presentó escrito de alegaciones oponiéndose a la resolución contractual en los términos pretendidos por el Ayuntamiento de La Guancha. Por la entidad avalista (...) de Seguros y Reaseguros se presentó escrito de alegaciones con fecha 28 de noviembre de 2024.

- Con fecha 12 de febrero de 2025 se emite Propuesta de Resolución por las concejalías delegadas del Área de Obras Públicas y Urbanismo y de Cultura, por la que se propone:

«PRIMERO. - Desestimar las alegaciones presentadas por (...) con D.N.I (...) en representación de la UTE (...), (...), (...) con C.I.F (...) y por (...) en representación de (...) de Seguros y Reaseguros.

SEGUNDO. - Recabar el preceptivo Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias, en atención al porcentaje de la modificación la cual supera el 20%, a la que no se ha prestado conformidad por el contratista y la cual se alega como causa de la resolución del contrato según el artículo 211.1.g de la LCSP.

TERCERO.- Declarar el silencio administrativo con carácter desestimatorio respecto de la solicitud presentada por (...) con D.N.I (...) en representación de la UTE (...), (...), (...) con C.I.F (...), de fecha 12.08.2024, en relación con la resolución del Lote 1, por causas imputables a la Administración conforme a lo dispuesto en el artículo 245,c) de la LCSP, reconociendo el derecho de la UTE (...) a ser indemnizada con 179.259,10 euros y acordando la devolución de las garantías definitivas por las sociedades que componen la UTE, denegando lo instado en tanto en cuanto el objeto de dicha solicitud, es decir, la resolución contractual, se venía tramitando con carácter previo a la misma y por una causa diferente, esto es por la causa de resolución establecida en el artículo 211.1.g de la LCSP».

- Mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha 12 de febrero de 2025, se procede a acordar por unanimidad lo propuesto en la Propuesta de Resolución.

IV

1. La Propuesta de Resolución acuerda desestimar las alegaciones presentadas por la representación de la UTE adjudicataria y por la representación de la avalista, así como declarar el silencio administrativo, con carácter desestimatorio, respecto de la solicitud presentada por la representación de la UTE adjudicataria de fecha 12 de agosto de 2024 de resolver el Lote 1 del contrato por causas imputables a la

Administración, conforme a lo dispuesto en el art. 245.c) LCSP, así como que se le reconozca el derecho a ser indemnizada en la cantidad de 179.259,10 euros y se proceda a la devolución de las garantías definitivas prestadas, *«denegando lo instado en tanto en cuanto el objeto de dicha solicitud, es decir, la resolución contractual, se venía tramitando con carácter previo a la misma y por una causa diferente, esto es por la causa de resolución establecida en el artículo 211.1.g de la LCSP».*

2. Con carácter previo, se han de efectuar una serie de precisiones en relación con la Propuesta de Resolución sometida a nuestra consideración.

a) En primer lugar, se advierte que al tiempo de dictarse la Propuesta de Resolución el 12 de febrero de 2025, ese mismo día, por la Junta de Gobierno Local se somete tal Propuesta a votación y se acuerda, por unanimidad, desestimar las alegaciones presentadas por la representación de la UTE adjudicataria y por la representación de la avalista, así como declarar el silencio administrativo, con carácter desestimatorio, respecto de la solicitud presentada por la representación de la UTE adjudicataria de fecha 12 de agosto de 2024. Esto es, la Junta de Gobierno Local -órgano competente para resolver-, sin esperar a la emisión de dictamen por parte de este Organismo consultivo, procede a emitir Resolución en el presente expediente mediante la aprobación, por unanimidad, del contenido de la Propuesta de Resolución.

Se ha de recordar al Ayuntamiento solicitante del presente dictamen que, conforme al art. 191.3.a) LCSP *«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».

En idéntico sentido el art. 109.1.d) del RGLCAP exige como requisito para la resolución del contrato «Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva, cuando se formule oposición por parte del contratista».

Tal como señala la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de 22 de octubre de 2018, que condensa la doctrina jurisprudencial emitida en torno a la preceptividad de nuestro dictamen: *«La jurisprudencia ha venido interpretando el requisito del dictamen de forma*

unánime, en el sentido de ser absolutamente imprescindible para que la administración pueda acordar la resolución de un contrato, que como se ve puede iniciarse a instancia del contratista o de oficio, de tal manera que si no existe tal dictamen no puede producirse la resolución.

Ya desde la lejana sentencia del TS de 14 de julio de 1997, se viene diciendo:

"Sobre este particular, el T.S. en sentencias de 21 de mayo (RJ 1980, 1869) y 16 de septiembre de 1980 (RJ 1980, 3241) y 27 de noviembre de 1982 (RJ 1982, 7111), entre otras, tiene declarado que según el art. 22 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado (RCL 1980, 921) 3/1980 de 22 de abril , - arts. 16 y 17 de la anterior de 25 de noviembre de 1944 (RCL 1944 1610) - el Consejo de Estado debe ser oído en la interpretación de los contratos administrativos y según el art. 18 del texto articulado de la Ley de Contratos del Estado (RCL 1965, 771 y 1026) , D.? 923/1965 de 8 de abril, es preceptivo el dictamen del Consejo de Estado en los casos de interpretación de contratos administrativos, cuando el precio del contrato sea superior a 100 millones de pesetas, por lo que la Audiencia del Consejo de Estado, a efectos de la interpretación de los contratos referidos, es requisito formal indispensable para que el acto administrativo pueda alcanzar su fin, determinando la falta de ese requisito indispensable la anulación de los actos administrativos que adolecen de la misma - art. 48 de la Ley de Procedimiento Administrativo -, sin que pueda ser subsanado el defecto por disponerlo así el último párrafo del art. 53 de la misma Ley".

Siguiendo con el presente anterior, resulta ilustrativa la sentencia de la Audiencia Nacional, de 11/10/2006 (JUR 2006/251236), y que debemos traer a colación puesto que presenta una recopilación de jurisprudencia sobre la materia, así como acerca de la solución que se debe adoptar ante situaciones como la que ahora nos encontramos, en el siguiente sentido:

(...)

CUARTO. - Interesa hic et nunc determinar las consecuencias de la omisión del preceptivo dictamen del Consejo de Estado, y a tal efecto hemos de acudir a la jurisprudencia.

La sentencia del Tribunal Supremo de 30 de septiembre de 2003 (RJ 2003, 7121) dijo lo siguiente: "TERCERO.- --- como ha declarado reiteradamente la jurisprudencia de esta Sala (por todas, las sentencias de la Sala Tercera de 16 de septiembre de 1980 , 31 de diciembre de 1980 , 27 de noviembre de 1982 , 27 de julio de 1989 (RJ 1989, 4441) , 29 de abril de 1996 (RJ 1996, 3383) y 23 de julio de 2001 (RJ 2001, 7404)), el artículo 22.11 de la Ley Orgánica 3/80 de 22 de abril (RCL 1980, 921) del Consejo de Estado señala que la Comisión Permanente deberá ser consultada, entre otros asuntos, en los referidos a la "nulidad, interpretación y resolución de los contratos administrativos cuando se formule oposición por parte del contratista y en todo caso, en los supuestos previstos en la legislación de contratos del Estado". De lo expuesto se desprende claramente la exigibilidad del dictamen preceptivo

del Consejo de Estado en los supuestos de resolución contractual, cuando se formule oposición por parte del contratista, es decir, que el único condicionante que excluye su intervención en los supuestos de resolución contractual radica en el aquietamiento del contratista, pero no cuando éste se opone a la pretensión resolutoria.--- En consecuencia, procede la estimación del motivo --- y ello determina la inexcusabilidad del trámite del dictamen del Consejo de Estado a que se refiere el invocado precepto, que se estima vulnerado. CUARTO. - Como hemos indicado en el precedente motivo, existe una abundante doctrina jurisprudencial, reiterada en las sentencias que se citan como infringidas, en las que se pone de manifiesto la esencialidad del requisito del dictamen preceptivo del Consejo de Estado en los casos examinados---".

La sentencia del alto Tribunal de 16 de julio de 2002 (RJ 2002, 7097) dijo esto: "SEGUNDO. - El recurso de casación se articula en tres motivos, --- de los cuales en el segundo se alega la infracción del artículo 22-1 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado (RCL 1980, 921), que determina la necesidad de someter la resolución contractual a dictamen de dicho Órgano consultivo cuando, iniciado un expediente de resolución contractual, se formule oposición por parte del contratista. La sentencia de instancia rechaza la concurrencia de esta infracción procedimental, entendiendo que aquel dictamen sólo es preceptivo cuando la cuantía del contrato supera los cien millones, lo que no concurre en el caso debatido. Pero, la doctrina jurisprudencial de la Sala viene declarando de forma reiterada (por citar una de las últimas, en sentencia de 23 de julio de 2001 (RJ 2001, 7404)) que el art. 22-11 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, señala que la Comisión Permanente del mismo deberá ser consultada, entre otros, en los asuntos referidos a la "nulidad, interpretación y resolución de los contratos administrativos cuando se formule oposición por parte del contratista y, en todo caso, en los supuestos previstos en la legislación de contratos del Estado", sin que la precisión que efectúa el art. 18 de la Ley de Contratos del Estado (RCL 1965, 771, 1026), cuando se refiere a que en los casos de interpretación y resolución, cuando el precio del contrato sea superior a cien millones de pesetas, será además preceptivo el dictamen del Consejo de Estado, anude a dicha cuantía el presupuesto de la intervención del Órgano Consultivo, pues la dicción del art. 22-11 de la Ley Orgánica 3/1980 claramente determina la procedencia de su dictamen en los supuestos de resolución contractual administrativa cuando se formule oposición por parte del contratista; es decir, que el único condicionante que excluye su intervención en los supuestos de resolución contractual radica en el aquietamiento del contratista, mas no cuando éste se opone a la pretensión resolutoria. Por eso, constatada la omisión de este preceptivo trámite, la consecuencia lógica será la retroacción de actuaciones para que se verifique en debida forma. No desconocemos jurisprudencia anterior de la Sala, como la contenida en la invocada sentencia de 20 de enero de 1992 (RJ 1992, 622) , en la que se relativiza hasta cierto punto la exigencia de la consulta al Consejo de Estado, cuando es

razonablemente previsible que, después de su intervención, el contenido de la nueva resolución habrá de ser el mismo, pero en un acercamiento más riguroso a esta exigencia formal, debemos considerar que el pronunciamiento de este alto órgano consultivo, que puede entenderse tanto a extremos de legalidad como de oportunidad, puede generar puntos de vista no contemplados que incluso incidan en matizar o variar la decisión final que tome la Administración o, si hubiere lugar a ello, lo que en definitiva resuelva la Jurisdicción Contencioso- Administrativa. TERCERO. - La estimación del motivo nos obliga a retrotraer las actuaciones a la fase procedimental más idónea para que el Consejo pueda emitir su preceptivo informe, lo que implica anular el acto declarativo de la resolución del contrato, con la finalidad de que el expediente sea remitido al Consejo para que emita dictamen antes de que la Administración se pronuncie de nuevo".

La misma doctrina legal aparece en las sentencias del Tribunal Supremo de 23 de julio de 2001 (RJ 2001, 7404), 29 de abril de 1996 (RJ 1996, 3383), 27 de junio de 1989 (RJ 1989, 4441), 14 de marzo de 1989, 12-7- 1988 y 12 de febrero de 1987, de las que se desprende el carácter esencial e inexcusable del preceptivo dictamen del Consejo de Estado, cuya omisión determina la nulidad y retroacción de actuaciones, lo que impide entrar en el fondo del asunto.

La aplicación al caso de la jurisprudencia que acabamos de reseñar conduce inexorablemente a un pronunciamiento de nulidad de la resolución recurrida de 20 de marzo de 2003 y retroacción del procedimiento a la fase en que debió ser emitido el preceptivo dictamen del Consejo de Estado, y ello como paso previo a la correspondiente decisión administrativa (...) ».

Expuesta la doctrina jurisprudencial que antecede, en el presente caso, no se debió proceder por parte de la Junta de Gobierno Local a votar y adoptar el Acuerdo por el que se resuelve el expediente contractual remitido, sino que se debió diferir su decisión hasta que este Organismo consultivo se pronunciara sobre la Propuesta de Resolución emitida por las concejalías delegadas del Área de Obras Públicas y Urbanismo y de Cultura. Por ello, a la vista de tal irregularidad procedimental, una vez emitido el presente Dictamen, la Junta de Gobierno Local deberá emitir una nueva resolución que ponga fin al presente procedimiento de resolución contractual.

b) En segundo lugar, a pesar de encontrarnos ante un procedimiento dirigido a declarar la resolución de un contrato, la Propuesta de Resolución no se pronuncia sobre este aspecto, limitándose a declarar que se desestiman las alegaciones efectuadas por la representación de la UTE contratista.

Este contenido resulta insuficiente y deficiente a los efectos previstos en los arts. 212 y 213 LCSP, toda vez que la Propuesta de Resolución y, en su caso, la resolución definitiva que en su día se dicte, deberán declarar expresamente si

procede o no la resolución del contrato, así como los efectos derivados de tal declaración en relación con la garantía constituida y con una posible indemnización de daños y perjuicios. Extremos, estos, que deberán ser subsanados en la resolución que ponga fin al procedimiento.

c) Finalmente, el apartado tercero de la Propuesta de Resolución acuerda *«Declarar el silencio administrativo con carácter desestimatorio respecto de la solicitud presentada por (…) con D.N.I (…) en representación de la UTE (…), (…), (…) con C.I.F (…), de fecha 12.08.2024, en relación con la resolución del Lote 1, por causas imputables a la Administración conforme a lo dispuesto en el artículo 245,c) de la LCSP, reconociendo el derecho de la UTE (…) a ser indemnizada con 179.259,10 euros y acordando la devolución de las garantías definitivas por las sociedades que componen la UTE, denegando lo instado en tanto en cuanto el objeto de dicha solicitud, es decir, la resolución contractual, se venía tramitando con carácter previo a la misma y por una causa diferente, esto es por la causa de resolución establecida en el artículo 211.1.g de la LCSP».*

No procede declarar el silencio administrativo respecto de la petición de resolución contractual formulada por la UTE contratista en fecha 12 de agosto de 2024, toda vez que en la propia Propuesta de Resolución se analiza y da respuesta expresa a tal cuestión (art. 21 en relación con el art. 24, ambos de la LPACAP), siendo incoherente tal declaración con los razonamientos expuestos en la fundamentación jurídica de la Propuesta de Resolución y con las propias conclusiones que se expresan en el Acuerdo Tercero de la misma al señalar «*denegando lo instado en tanto en cuanto el objeto de dicha solicitud, es decir, la resolución contractual, se venía tramitando con carácter previo a la misma y por una causa diferente, esto es por la causa de resolución establecida en el artículo 211.1.g de la LCSP*». Por lo tanto, esta irregularidad deberá corregirse en la resolución que ponga fin al procedimiento.

3. Sentado lo anterior, y entrando en el fondo del asunto, cabe recordar que, con carácter general, las causas de resolución del contrato vienen establecidas en el art. 211 LCSP y de forma específica para el contrato de obras en su art. 245 y, en este caso, en la cláusula 33 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares.

En la Propuesta de Resolución se señala como causa de resolución del contrato la prevista en el art. 211.g) LCSP, esto es, *«La imposibilidad de ejecutar la prestación en los términos inicialmente pactados, cuando no sea posible modificar el contrato conforme a los artículos 204 y 205; o cuando dándose las circunstancias establecidas en el artículo 205, las modificaciones impliquen, aislada o conjuntamente, alteraciones del precio del mismo, en*

cuantía superior, en más o en menos, al 20 por ciento del precio inicial del contrato, con exclusión del Impuesto sobre el Valor Añadido».

En relación con esta causa, consta en el expediente administrativo informe de los Servicios Técnicos Municipales de fecha 31 de julio de 2024, en el que se expone, entre otros extremos, lo siguiente:

« (…) Vistos los documentos técnicos del Proyecto Modificado entregados por la entidad mercantil (…), con fecha 07/06/2024 y registro nº 2024-E-RC-967 y 14/06/2024 y registro n.º 2024-E-RC-1005, se determina que el contrato de adjudicación asciende a la cantidad de 3.943.962,62.-€ sin IGIC y el incremento del proyecto modificado incluye obras por importe de 4.848.113,28.-€, importes ya afectados por los gastos generales, beneficio industrial y coeficiente de adjudicación, todo ello sin incluir I.G.I.C.; lo cual supone un incremento de 904.150,66.-€ y esto supone un 22,92% sobre el presupuesto inicial de adjudicación». Como se puede advertir, la modificación contractual pretendida implica, efectivamente, una alteración del precio inicial del contrato superior a un 20% -22,92%-. Dado trámite de audiencia a la UTE contratista a los efectos de manifestar, o no, su conformidad, con fecha 20 de agosto de 2024 presentó escrito manifestando su disconformidad, procediéndose, de conformidad con lo previsto en el art. 206.2 LCSP a incoar el presente expediente de resolución contractual con fundamento en el art. 211.1.g) LCSP y con los efectos previstos en el art. 213.4 LCSP.

Ahora bien, hay que tener en cuenta que con carácter previo a la incoación del presente expediente -31 de octubre de 2024-, la UTE contratista con fecha 12 de agosto de 2024 solicitó la resolución contractual al amparo de la causa prevista en el art. 245.c) LCSP, esto es*, «La suspensión de las obras por plazo superior a ocho meses por parte de la Administración»*, con los efectos previstos en el art. 246.4 LCSP.

4. Respecto a la concurrencia de diversas causas de resolución contractual, el art. 211.2 LCSP establece que «En los casos en que concurran diversas causas de resolución del contrato con diferentes efectos en cuanto a las consecuencias económicas de la extinción, deberá atenderse a la que haya aparecido con prioridad en el tiempo».

En relación con esta cuestión, este Organismo consultivo ha tenido ocasión de señalar lo siguiente (Dictámenes 60/2016, de 10 de marzo, 335/2021, de 17 de junio, 278/2022, de 7 de julio, o 140/2025, de 4 de abril, entre otros): « *(…) en la legislación de contratos del sector público no existe una regulación específica sobre la concurrencia de causas de resolución en la contratación administrativa. La doctrina del Consejo de Estado ha establecido una consolidada doctrina favorable a considerar de aplicación prioritaria la causa*

de resolución que aparezca antes en el tiempo. En su Dictamen 47.892, de 4 de julio de 1985, se sostiene que "cuando concurren diversas causas de resolución del contrato con diferentes efectos en cuanto a las consecuencias económicas de la extinción debe atenderse a la que haya aparecido con prioridad en el tiempo". Así lo ha entendido también el Consejo Consultivo de Canarias, que ya, desde su Dictamen 142/2012, de 13 de marzo, con cita de la doctrina legal constantemente reiterada por el Consejo de Estado, señaló que "la resolución de un contrato procede al surgir una causa a la cual la ley liga ese efecto, de modo que si posteriormente sobrevienen otras causas, estas son ya irrelevantes; que no puede alegarse como causa resolutoria una distinta y posterior para encubrir un incumplimiento anterior del contratista de las cláusulas contractuales atinentes al plazo; que si existe causa para la resolución contractual por culpa del contratista, esta causa es de aplicación necesaria". Y que "también es doctrina legal del Consejo de Estado que la resolución de un contrato no puede basarse en más de una causa, especialmente cuando comporten efectos resolutorios de distinto alcance, por lo que una resolución contractual no se puede fundamentar simultáneamente en el incumplimiento de la empresa contratista y en la posterior suspensión de pagos de esta, pues solo cabe fundada en la primera dada su prioridad temporal».

Asimismo, con arreglo a la doctrina sentada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en su Sentencia de 3 de diciembre de 2020, entre otras, cuando concurren diversas causas de resolución del contrato basta con atender la que haya aparecido antes en el tiempo. En este sentido, la indicada sentencia sostiene lo siguiente: *«Finalmente la Abogacía del Estado apoya su tesis en el artículo 211.2 de la LCSP 2017, que prevé que de concurrir "diversas causas de resolución del contrato con diferentes efectos en cuanto a las consecuencias económicas de la extinción, deberá atenderse a la que haya aparecido con prioridad en el tiempo", precepto que recoge de manera literal la doctrina del Consejo de Estado (vgr. dictamen 47.892, de 4 de julio de 1985). Ciertamente esta novedad encaja más bien con otra: la supresión de la imperatividad de la resolución si el concurso está en fase de ejecución (cf. artículo 213.3); pero no deja de ser ilustrativa cuando en las circunstancias expuestas en este Fundamento de Derecho, cabe ponderar qué causa de resolución prevalece.*

(...) Expuesto lo razonado en el anterior Fundamento, a los efectos del artículo 93.1 de la LJCA sobre la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, se concluye que en caso de haber sido declarado en concurso del contratista, con apertura de la fase de liquidación, si tal causa de resolución concurre con el incumplimiento culpable del contratista como causa de resolución anterior y que persiste, cabe apreciar que procede resolver por esta segunda causa. Y aplicada al caso lleva a la estimación del recurso de casación toda vez que la sentencia de instancia sostiene que,

mediando la declaración de concurso y una vez abierta la fase de liquidación, sólo cabe apreciar esa causa de resolución».

Pues bien, una vez analizado el expediente administrativo se constata que, mediante acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno Local en sesión ordinaria celebrada el día 12 de mayo de 2023, se acordó la suspensión del contrato de ejecución de las obras contenidas en el Lote 1 del Proyecto *«Reforma y ampliación del Centro Cultural Unión y Fraternidad»* por un plazo de cuarenta y cinco días naturales, formalizándose el acta de suspensión temporal del contrato con fecha 15 de mayo de 2023. A pesar de que la suspensión fue por un periodo de cuarenta y cinco días, lo cierto es que su tramitación se alargó en el tiempo sin que la Administración municipal alzara dicha suspensión en momento alguno. De hecho, es en el informe de los Servicios Técnicos Municipales de 31 de julio de 2024 cuando se pone de manifiesto que la modificación contractual supondrá, definitivamente, un incremento del precio inicial del contrato de un 22,92%. Tras lo cual, se concedió trámite de audiencia a la UTE adjudicataria con fecha 1 de agosto de 2024 a los efectos de que prestara o no conformidad en relación con la modificación contractual tramitada por el Ayuntamiento de La Guancha, lo que verificó con fecha 20 de agosto de 2024, mostrando su disconformidad y determinando con dicha postura la aplicación preceptiva del art. 206.2 LCSP, y consecuentemente la obligación de resolver el contrato por la causa prevista en el art. 211.1.g) LCSP.

De tal forma que, acreditados estos antecedentes, se constata que la primera causa en aparecer en el tiempo es la prevista en el art. 245.c) LCSP, esto es, la suspensión de las obras por un plazo superior a ocho meses por parte de la Administración. Ello es así, porque desde el día 15 de mayo de 2023 hasta la fecha de incoación del procedimiento de resolución contractual -31 de octubre de 2024- el contrato se mantuvo suspendido. En tanto, que no fue hasta el día 20 de agosto de 2024, con posterioridad a los ocho meses de suspensión del contrato -15 de enero de 2024- cuando, al manifestar la contrata su disconformidad a la modificación del contrato, entró en juego la aplicabilidad de las previsiones del art. 206.2 LCSP según el cual «*Cuando de acuerdo con lo dispuesto en el apartado anterior la modificación no resulte obligatoria para el contratista, la misma solo será acordada por el órgano de contratación previa conformidad por escrito del mismo, resolviéndose el contrato, en caso contrario, de conformidad con lo establecido en la letra g) del apartado 1 del artículo 211*».

Además, del expediente remitido no se deduce que tal dilación sea imputable a la contratista, ni que esta haya realizado actos que hayan impedido la reanudación de las obras durante ese plazo, toda vez que lo que se constata es que durante más de un año -desde el 15 de mayo de 2023 hasta el 31 de julio de 2024, fecha en que se pone de manifiesto el incremento real del precio inicial del contrato como consecuencia del modificado-, la Administración municipal estuvo gestionando el modificado del contrato mediante la petición y elaboración de informes, tanto propios como del Cabildo Insular de Tenerife, manteniendo reuniones y dando órdenes a la Dirección Facultativa a los efectos de proceder a la redacción y aprobación del modificado del contrato, sin que consten actitudes obstativas al mismo por parte de la contratista.

Asimismo, se ha de señalar, a diferencia de lo que se manifiesta en el Acuerdo Tercero de la Propuesta de Resolución, que la solicitud de resolución contractual formulada con fecha 12 de agosto de 2024 por la contratista al amparo del art. 245.c) LCSP es anterior a la incoación del presente procedimiento, que tuvo lugar mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha 31 de octubre de 2024.

En virtud de lo expuesto, consideramos que en el presente supuesto ha concurrido con prioridad en el tiempo la causa de resolución prevista en el art. 245.c) LCSP, al haberse acreditado la suspensión de las obras por un plazo superior a ocho meses por parte de la Administración.

5. En cuanto a los efectos de la resolución del contrato, se encuentran previstos en los arts. 213 y 246 LCSP.

En este sentido, de acuerdo con el art. 246.4 LCSP: *«En caso de desistimiento una vez iniciada la ejecución de las obras, o de suspensión de las obras iniciadas por plazo superior a ocho meses, el contratista tendrá derecho por todos los conceptos al 6 por cien del precio de adjudicación del contrato de las obras dejadas de realizar en concepto de beneficio industrial, IVA excluido, entendiéndose por obras dejadas de realizar las que resulten de la diferencia entre las reflejadas en el contrato primitivo y sus modificaciones aprobadas y las que hasta la fecha de notificación del desistimiento o de la suspensión se hubieran ejecutado».*

Asimismo, el art. 171 RGLCAP dispone que: *«La suspensión definitiva o por plazo superior a ocho meses de las obras iniciadas, acordada por la Administración e imputable a ésta, dará derecho al contratista al valor de las efectivamente realizadas y al 6 por 100 del precio de las obras dejadas de realizar en concepto de beneficio industrial.*

Se considerará obra efectivamente realizada a tales efectos no sólo la que pueda ser objeto de certificación por unidades de obra terminadas, sino también las accesorias llevadas a cabo por el contratista y cuyo importe forma parte del coste indirecto a que se refiere el artículo 130.3 de este Reglamento, así como también los acopios situados a pie de obra.

A los efectos de la aplicación del 6 por 100 del precio de las obras dejadas de realizar en concepto de beneficio industrial se tomará como precio del contrato el presupuesto de ejecución material con deducción de la baja de licitación en su caso».

En consecuencia, la UTE contratista tiene derecho a percibir por todos los conceptos el 6% del precio de adjudicación del contrato de las obras dejadas de realizar en concepto de beneficio industrial, IGIC excluido.

Ahora bien, a pesar de que la UTE contratista manifiesta que «Teniendo en cuenta que (i) el precio de adjudicación del Contrato junto con las modificaciones aprobadas y abonadas, reflejadas en los precios contradictorios incluidos en la última certificación de mayo de 2023, asciende a 4.445.422,37 euros (IGIC excluido); (ii) que hasta la fecha en que se acordó la suspensión total de la obra solamente se han certificado 1.457.770,92 euros (IGIC excluido); (iii) y que la diferencia entre ambas cantidades es de 2.987.651,45 euros (IGIC excluido); el Ayuntamiento de La Guancha debe abonar a la UTE, en concepto de indemnización, 179.259,09 euros», este Organismo consultivo no puede pronunciarse sobre el importe exacto que le correspondería percibir, toda vez que no contamos con los elementos de juicio adecuados para efectuar tal pronunciamiento, toda vez que en el expediente administrativo remitido por la Administración municipal no consta la información precisa y adecuada para poder efectuar tal valoración.

Por todo lo anteriormente expuesto, este Consejo Consultivo considera que la Propuesta de Resolución no se considera conforme a derecho.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución por la que se procede a la resolución del Lote 1 del contrato mixto de obras y suministros para la *«Reforma y ampliación del Centro Cultural Unión y Fraternidad»*, adjudicado a la entidad mercantil UTE (...)- (...)- (...), no se considera conforme a Derecho por los razonamientos expuestos en el Fundamento IV del presente Dictamen, debiendo tenerse en cuenta, asimismo, las observaciones formuladas en su Fundamento IV.2.