Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 6 9 / 2 0 2 5

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 29 de abril de 2025.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Puerto del Rosario en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de resolución del contrato administrativo de obras denominado «Acondicionamiento e instalaciones en nuevas oficinas de Servicios Sociales», suscrito con la empresa (...) (EXP. 127/2025 CA)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen tiene por objeto examinar la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución formulada por el Ayuntamiento de Puerto del Rosario, en cuya virtud se plantea la resolución del contrato administrativo de obras denominado *«Acondicionamiento e instalaciones en nuevas oficinas de Servicios Sociales»*, suscrito con la empresa (...) -en adelante, (...)- y que tiene por objeto la ejecución de *« (...) las obras necesarias de acondicionamiento del local destinado al departamento de Servicios Sociales» del precitado municipio -entre ellas, el «acondicionamiento de las instalaciones eléctrica, contraincendios, telefonía y datos de acuerdo a las nuevas necesidades»; la «realización de instalación de ventilación y aire acondicionado»;* etc.- [cláusula 1.1 del pliego de cláusulas administrativas particulares -en adelante, PCAP-].

2. La competencia para solicitar la emisión del dictamen de este Consejo Consultivo de Canarias le corresponde al Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Puerto del Rosario, de conformidad con 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*

[*] **Ponente: Sr. Fajardo Spínola.**

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 b) 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- [texto legal aplicable al presente supuesto de acuerdo con lo establecido en el apartado 4 del presente Fundamento Jurídico], 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 éstas que concurren en el presente procedimiento administrativo -incluida la oposición del contratista- y que determinan la preceptividad del dictamen de esta Institución consultiva.

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

4.1. 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.

Así, en cuanto al régimen sustantivo, habiéndose adjudicado el contrato administrativo de referencia el día 11 de octubre de 2023, resulta de aplicación la LCSP [Disposición Transitoria primera.2 en relación con la Disposición final decimosexta de la 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, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre -en adelante, RGLCAP-], aplicándose supletoriamente las restantes normas de Derecho administrativo y, en su defecto, las normas de Derecho privado. En idéntico sentido se pronuncia la cláusula 3.1 del PCAP.

4.2. Respecto al Derecho procedimental aplicable se ha de señalar lo siguiente.

4.2.1. 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 [«*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 de la LCSP.

4.2.2. A la vista de lo anteriormente expuesto, y habiéndose incoado el presente procedimiento de resolución contractual el día 14 de febrero de 2025, 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)]. Trámites que aparecen debidamente cumplimentados en el procedimiento administrativo que se ha remitido a este Consejo.

Asimismo, 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) del RGLCAP, prevé también la apertura de un trámite de audiencia al avalista cuando se proponga la incautación de la garantía depositada.

Respecto a esta cuestión, procede remitirnos a cuanto se expondrá en el Fundamento IV de este Dictamen.

Finalmente, el art. 109.1, apartado c) del RGLCAP, prevé la evacuación preceptiva del informe del Servicio Jurídico. Trámite que ha sido convenientemente observado en la instrucción del procedimiento de resolución contractual [folios 1561 y ss. -art. 92 *bis* de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el apartado 8.º de la Disposición Adicional Tercera de la LCSP].

5. En cuanto al plazo máximo para resolver -y notificar- se ha de señalar que la resolución de incoación del presente procedimiento administrativo se adoptó el día

14 de febrero de 2025, esto es, con posterioridad a la entrada en vigor -el 1 de enero de 2025- de la Ley 5/2024, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2025, cuya disposición adicional sexagésima 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.

Pues bien, habiéndose incoado -de oficio- las presentes actuaciones el día 14 de febrero de 2025, se entiende que el procedimiento administrativo de referencia no ha caducado.

6. La competencia para resolver el presente expediente de resolución contractual le corresponde al órgano de contratación [arts. 190, 191.4 y 212 de la 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 al Alcalde-Presidente, sin perjuicio de las delegaciones que éste pueda efectuar en otros órganos municipales -*v.gr.*, *«Concejalía delegada de Contratación, con arreglo a las facultades que le confiere el Decreto de la Alcaldía n.º 3.124, de fecha 19 de junio de 2023»*- [Disposición Adicional segunda, apartado primero de la LCSP en relación con la cláusula 2.ª, apartados 1 y 2, del pliego de cláusulas administrativas particulares por las que se rige la presente contratación].

II

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

1.- Con fecha 11 de octubre de 2023 se dicta Resolución n.º 4708/2023, de la Concejalía Delegada de Contratación del Ayuntamiento de Puerto del Rosario, por la que se adjudica a la empresa (...) el contrato administrativo de obras que tiene por objeto la ejecución del proyecto denominado *«Acondicionamiento e instalaciones en*

nuevas oficinas de Servicios Sociales», *« (...) por un importe de 352.264,10 €, más el 7% de IGIC que asciende a 24.658,49 €, lo que hace un total de 376.922,59 euros, con una duración de contrato de seis meses a contar desde el día siguiente a la firma del acta de replanteo, de acuerdo a la programación que se ha establecido para las obras objeto de este Proyecto»* -apartado primero de la parte dispositiva-.

2.- Con fecha 3 de noviembre de 2023 se procede a la formalización, en documento administrativo, del contrato de obras de referencia.

3.- Con fecha 4 de diciembre de 2023 se extiende el acta de comprobación del replanteo, en el que se hace constar como fecha de terminación de las obras el día 4 de junio de 2024.

4.- Con fecha 3 de junio de 2024 -y previa solicitud de la empresa (...)- se dicta Resolución n.º 2778/2024, de la Concejala Delegada de Obras, por la que se otorga a la empresa contratista « *(...) una prórroga de 6 semanas y 2 días (desde el 4 de junio hasta el 18 de julio de 2024)*», advirtiéndole que, «*de no cumplir este nuevo periodo se impondrán las penalidades de conformidad a lo dispuesto en la cláusula 30.2.1 del Pliego de cláusulas que rige la licitación, así como lo establecido en los artículos 192 y 193 de la LCSP para la completa ejecución del contrato denominado "Acondicionamiento e Instalaciones en nuevas Oficinas de Servicios Sociales"*».

La prórroga contractual se adopta previo informe evacuado -con fecha 29 de mayo de 2024- por el Director Facultativo de la Obra en el que se deja constancia de que « *(...) el retraso de las obras correspondientes al ACONDICIONAMIENTO E INSTALACIONES EN NUEVAS OFICINAS DE SERVICIOS SOCIALES, por el que se solicita ampliación de plazo, es debido a causas NO IMPUTABLES al contratista de las mismas*».

5.- Con fecha 4 de julio de 2024 el Arquitecto Técnico del Departamento de Obras del Ayuntamiento de Puerto del Rosario emite informe analizando, a su vez, el informe -de 2 de julio de 2024- presentado por el Director Facultativo de las obras respecto al estado actual de ejecución de los trabajos. En el citado documento se pone de manifiesto lo siguiente:

«Una vez analizado el informe presentado por el director de la obra de fecha 3 de julio de 2024, como el propio director indica faltan por ejecutarse el 29,4% de la obra y estamos a menos de 15 días de su finalización.

Se les concedió una prórroga de seis semanas y dos días, desde el 4 de junio al 18 de julio del 2024, y a este ritmo será imposible terminarla en fecha».

6.- Con fecha 12 de julio de 2024 la empresa contratista interesa una segunda prórroga del plazo de ejecución del contrato:

«SOLICITA:

Una ampliación de plazo hasta el 02/09/2024, por causas ajenas a (...), justificada en los siguientes motivos:

- El material del falso techo registrable no llegó en su totalidad por una rotura del stock del suministrador, no teniendo constancia de este hecho hasta la recepción del material. La imposibilidad de montar el falso techo repercute en el retraso de varias partidas de la obra (luminarias, rejillas de ventilación, etc.).

Todo esto imposibilita el normal transcurso de la obra, repercutiendo en los plazos de ejecución».

7.- Con fecha 18 de julio de 2024 se emite informe del Director Facultativo de las Obras en relación con la «*ampliación del plazo de entrega de la obra*» en el que se indica lo siguiente:

«CUARTO.- Con fecha de 20 de mayo de 2024 la (...) empresa adjudicataria de las obras objeto del presente informe, solicita al Ayuntamiento de Puerto del Rosario la AMPLIACIÓN DEL SEGUNDO PLAZO DE ENTREGA DE LA OBRA: "ACONDICIONAMIENTO E INSTALACIONES EN NUEVAS OFICINAS DE SERVICIOS SOCIALES". La propuesta de ampliación plazo pasaría del día 18 de julio del 2024 (fecha que se concedió el primer plazo) al 2 de septiembre del 2024 (fecha propuesta en este segundo plazo).

QUINTO.- Durante la ejecución de las obras la empresa contratista ha sufrido dificultades debido a problemas de transporte y aduanas con equipamiento de la instalación de climatización, lo que ha conllevado a que se alarguen los plazos de entrega de los materiales necesarios y por tanto, a la demora del inicio de esas actuaciones, lo que ha provocado un retraso respecto al plan de trabajo establecido inicialmente, es por ello que se le concede el primer plazo de ampliación de finalización de las obras.

SEXTO.- Teniendo en cuenta como han trascurrido las obras y los antecedentes durante la ejecución de los trabajos, el técnico que suscribe, no considera justificada la ampliación de este segundo plazo. En primer lugar, no hemos tenido constancia y conocimiento de la falta de este material durante la ejecución de las obras y segundo porque en la solicitud de ampliación de plazo no considero que el planning presentado, sea un documento que pueda garantizar la entrega del material y tampoco un compromiso por parte de la empresa suministradora de que el material se entregue en tiempo y forma para cumplir con los plazos solicitados.

SEPTIMO.- El que suscribe, como responsable del contrato, y conforme a lo establecido en el apartado 2 del artículo 195 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, y en respuesta a la solicitud de informe recibida por parte del Ayuntamiento de Puerto del Rosario, EMITE el presente informe, en el que, tal como se detalla en el apartado SEXTO del mismo, el retraso de las obras correspondientes al ACONDICIONAMIENTO E INSTALACIONES EN NUEVAS OFICINAS DE SERVICIOS SOCIALES, por el que se solicita esta segunda ampliación de plazo, es debido a causas IMPUTABLES al contratista de las mismas».

8.- Con fecha 6 de agosto de 2024 el Técnico de Obras del Ayuntamiento de Puerto del Rosario evacua informe en el que manifiesta y propone lo siguiente:

«El plazo de ejecución de la obra finalizaba el pasado 18 de julio de 2024. Obra en el expediente informe sobre el estado de las obras emitido por el Director Facultativo de fecha 2 de julio de 2024. Por tanto, una vez finalizado el plazo de ejecución sin que se haya acordado la ampliación del plazo de ejecución y dado que el Director Facultativo en su informe señala que el retraso en la ejecución es imputable a la contratista se solicita al Departamento de Contratación:

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 193.3 de la Ley de Contratos del Sector Público se opte por la imposición de penalidades diarias en proporción de 0,60 euros por cada 1.000 euros del precio del contrato. Ello debido a que la resolución del mismo ocasionaría graves perjuicios a esta administración dada la urgente necesidad de reubicar el Departamento de Servicios Sociales y dotar, tanto al personal como a los usuarios del servicio, de unas infraestructuras adecuadas. La resolución del contrato retrasaría meses el traslado a unas instalaciones cuyo arrendamiento se viene abonando por parte de esta administración sin que pueda hacerse uso de ellas por el retraso en la ejecución de las obras. Una nueva licitación conllevaría la adaptación del proyecto a ejecutar, la preparación de la documentación correspondiente y (...) el propio proceso de adjudicación además del retraso que ocasionaría la tramitación de la resolución del contrato por incumplimiento del contratista. Dado el avanzado estado en que se encuentran las obras se estima más adecuado a los intereses municipales y a la necesidad cuya satisfacción justifica la contratación de las mismas la imposición de las correspondientes penalidades y solicitar a la contratista un plan de trabajo para la finalización de las obras lo antes posible».

9.- Con fecha 7 de agosto de 2024 se dicta Resolución n.º 3942/2024, de la Concejala Delegada de Contratación, en la que se adoptan los siguientes acuerdos:

«Primero: Denegar la prórroga solicitada por la entidad (...) adjudicataria del (...) contrato (...) .

Segundo: Incoar el procedimiento administrativo para la imposición de penalidades por demora en la ejecución del contrato imputable a la entidad contratista en la proporción establecida en el PCAP que rige la presente licitación.

Tercero: Requerir al Director Facultativo (...) para que, en el plazo de CINCO DÍAS, se pronuncie sobre el estado y plazo que estima necesario para la terminación de las obras previo, requerimiento a la contratista del correspondiente plan de trabajo, y sobre las penalidades a imponer por demora en la ejecución imputable al contratista».

Según se indica en la Propuesta de Resolución «*el presente acuerdo fue notificado a la contratista, con fecha de 8 de agosto de 2024 según consta en el expediente acuse de recibo. Asimismo, la notificación dirigida al Director Facultativo no se encuentra aceptada ni rechazada habiéndose puesto a su disposición a través de la sede electrónica desde el 8 de agosto de 2024. En aplicación de lo dispuesto en el artículo 43.2 y 3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con el 40.4 y el artículo 14 del precitado texto legal ha de entenderse notificada desde el 19 de agosto de 2024. Por tanto, el plazo otorgado para pronunciarse sobre el estado de las obras y el plazo que estima necesario para la terminación de las obras finalizó el 26 de agosto de 2024. Requerimiento que no fue atendido en ningún momento por el Director Facultativo. No obstante, por el departamento de obras se reitera dicha notificación que fue aceptada con fecha de 9 de diciembre de 2024».*

10.- Con fecha 25 de septiembre de 2024 la entidad (...) solicita la recepción de las obras. Circunstancia que se produce el día 30 de septiembre de 2024, mediante la extensión de la correspondiente *«acta de recepción de obra terminada»*, sin que se formulen reservas.

11.- Con fecha 9 de diciembre de 2024 el Director Facultativo de las obras de referencia evacua *«informe sobre anomalías detectadas tras recepción de las obras "Acondicionamiento e Instalaciones en nuevas oficinas de Servicios Sociales, T.M., Puerto del Rosario»*, en el que se hace constar lo siguiente:

«Tras la recepción de las obras, se ha procedido a realizar la recopilación de documentación pertinente para anexar al expediente administrativo. En dicha recopilación, nos hemos percatado que no se realizó la Comunicación previa a la puesta en servicio de las instalaciones eléctricas de baja tensión, ni la puesta en funcionamiento de instalaciones térmicas en edificios. Además, tras la firma del acta de recepción y tras el uso de las instalaciones, se han detectado diferentes vicios ocultos en dichas instalaciones, cuya adecuación y reparación es necesaria para el correcto funcionamiento de las mismas. (...) .

En relación a la valoración de los trabajos de adecuación y puesta en marcha, el técnico que suscribe ha girado la oportuna visita de inspección a las obras, comprobando los vicios ocultos detectados, estimándose el coste de la adecuación de los mismos, así como la puesta

en marcha de las instalaciones de baja tensión y climatización en la cantidad desglosada a continuación:

(...)

Presupuesto de ejecución material

1. INSTALACIÓN ELÉCTRICA DE BAJA TENSIÓN. 8.368,60 €

2. INSTALACIÓN CLIMATIZACIÓN. 8.585,60 €

Total: 16.954,20 €».

12.- Con fecha 24 de enero de 2025 se dicta Resolución n.º 255/2025, de la Concejalía Delegada de Contratación, por la que se confiere trámite de audiencia a la contratista para que alegue lo que estime oportuno en relación con la «*propuesta de imposición de penalidades por demora en la ejecución culpable del contratista*».

13.- Mediante Resolución n.º 356/2025, de 30 de enero de 2025, de la Concejala Delegada de Contratación, se formula requerimiento a la empresa (...) a fin de que « *(...) aporte los boletines de instalación eléctrica y de climatización a que hace referencia el Director Facultativo (...)* ».

Según se manifiesta en la Propuesta de Resolución, *«obra en el expediente acuse de recibo de dicha resolución con fecha de 31 de enero de 2025. La disposición adicional duodécima de la LCSP establece que los plazos establecidos por días se entenderán referidos a días naturales salvo que en la misma se indique expresamente que solo deben computarse los días hábiles. En caso de que el último día del plazo fuera inhábil, este se entenderá prorrogado al primer día hábil siguiente. Por tanto, el último día del plazo otorgado era el 10 de febrero de 2025. La contratista no ha atendido el requerimiento realizado por el órgano de contratación».*

14.- Con fecha 13 de febrero de 2025, y dentro del procedimiento administrativo encaminado a la imposición de penalidades a la empresa contratista, se dicta Resolución n.º 603/2025, de la Concejalía Delegada de Contratación, por la que se otorga « *(...) trámite de audiencia a la entidad (...) para que en el plazo de CINCO DÍAS HÁBILES comparezca y alegue cuanto estime pertinente en cuanto a la incautación de la garantía cuya cuantía asciende a 17.613,20, de la cual es aseguradora en virtud del seguro de caución N. º 202278 (...)* ».

Y es que, según se refiere en la propia Resolución, *« (...) procede la incautación de la garantía definitiva constituida mediante seguro de caución por parte de la compañía aseguradora (...) . Obra en el expediente carta de pago (...), de fecha 5 de*

octubre de 2023 cuya cuantía asciende a 17.613,20 euros en virtud de seguro de caución N. º 20228».

No consta en el expediente remitido la formulación de alegaciones por parte de la entidad aseguradora.

III

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

1. Con fecha 14 de febrero de 2025 se dicta Resolución n.º 617/2025, de la Concejala Delegada de Contratación, por la que se acuerda «*incoar el procedimiento para la resolución, por incumplimiento culpable del contratista, del contrato de obras correspondiente al proyecto denominado "ACONDICIONAMIENTO E INSTALACIONES EN NUEVAS OFICINAS DE SERVICIOS SOCIALES", a la entidad (...), (...), conforme a lo establecido en el artículo 192 y 211 de la LCSP*».

Asimismo, se confiere trámite de audiencia a la empresa contratista para que formule las alegaciones que tenga por convenientes; y, simultáneamente, se incoa « *(...) expediente para la adjudicación del nuevo contrato cuyo objeto será la finalización de las obras del proyecto "ACONDICIONAMIENTO E INSTALACIONES EN NUEVAS OFICINAS DE SERVICIOS SOCIALES" conforme establece el artículo 213.6 LCSP*».

La resolución de incoación del procedimiento de resolución contractual consta debidamente notificada a la empresa contratista.

2. Con fecha 19 de febrero de 2025 la empresa contratista presenta escrito de alegaciones respecto a la incoación del procedimiento de resolución del contrato de referencia.

En dicho escrito el contratista manifiesta que el 4 de noviembre de 2024 el Juzgado de lo Mercantil n.º 10 de Madrid notificó Decreto n.º 302/2024 [Procedimiento: Comunicación apertura de negociaciones 639/2024, al amparo de la legislación concursal] admitiendo la apertura de negociaciones con sus acreedores, y el 29 de noviembre de 2024 la empresa presentó procedimiento de apertura de negociaciones con sus acreedores para alcanzar un acuerdo de reestructuración, en el cual la empresa considera necesaria la continuidad de la actividad empresarial, señalando entre los contratos necesarios para ello, el formalizado con el Ayuntamiento de Puerto del Rosario correspondiente al proyecto de

«*Acondicionamiento e instalaciones en nuevas oficinas de Servicios Sociales, Expediente n.º 38/23*».

A la vista de lo anteriormente expuesto, la empresa contratista solicita que se suspenda *« (...) el expediente de resolución del contrato incoado hasta conocer la viabilidad del resultado de las negociaciones con los acreedores».*

3. Con fecha 14 de marzo de 2025 se evacua el informe jurídico de la Secretaría Municipal respecto a la resolución contractual emprendida por el Ayuntamiento de Puerto del Rosario.

4. Con fecha 14 de marzo de 2025 se formula Propuesta de Resolución en la que, previa desestimación de las alegaciones realizadas por la empresa (...), se plantea la resolución del contrato administrativo de referencia por incumplimiento culpable del contratista y sin incautación de la garantía definitiva.

5. Mediante oficio con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 20 de marzo de 2025, el Sr. Alcalde-Presidente de la Corporación Municipal solicita la emisión del dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Canarias al amparo de lo dispuesto en la LCCC.

IV

1. La Propuesta de Resolución sometida al parecer jurídico de este Consejo Consultivo de Canarias plantea la resolución del contrato administrativo de obras suscrito -con fecha 3 de noviembre de 2023- por el Ayuntamiento de Puerto del Rosario con la empresa (...) para la ejecución del proyecto denominado *«Acondicionamiento e instalaciones en nuevas oficinas de Servicios Sociales»* y que tiene por objeto el desarrollo de *« (...) las obras necesarias de acondicionamiento del local destinado al departamento de Servicios Sociales»* del precitado Ayuntamiento.

2. Una vez examinado el contenido del expediente remitido a esta Institución consultiva, y con carácter previo a cualquier análisis respecto a la concurrencia de las causas resolutorias esgrimidas por el Ayuntamiento de Puerto del Rosario para fundamentar la resolución del contrato de referencia, procede efectuar las siguientes consideraciones en relación con la viabilidad jurídica del presente procedimiento administrativo resolutorio.

En primer lugar, cabe advertir que, a la luz de la legislación en materia contractual y de conformidad con lo establecido en el pliego de cláusulas administrativas particulares por las que se rige la presente contratación pública, no resulta ajustado a Derecho simultanear dos procedimientos administrativos -de imposición de penalidades y de resolución contractual- respecto a un mismo contrato y sobre la base de idénticos incumplimientos contractuales [tal y como se deduce del expediente administrativo y de la propia Propuesta de Resolución: « *(...) se encuentra en curso un procedimiento para la imposición de penalidades por demora en la ejecución imputable al contratista (...)* »]. Llegando, incluso, a entremezclarse la tramitación de ambos procedimientos y las consecuencias jurídicas aplicables en uno y otro caso: «*La resolución del presente contrato no conlleva incautación de garantía ya que dicho acto se remite al procedimiento de imposición de penalidades por demora en la ejecución incoado mediante Resolución n.º 255 de 24 de enero de 2025*».

Y es que, al amparo de la LCSP y del propio Pliego, la Administración contratante, una vez advertida la presencia de uno o varios incumplimientos contractuales, ha de «*optar*» por la imposición de penalidades o, «*atendiendo a las circunstancias del caso*», por la resolución del contrato [*v.gr.*, cláusulas 30.2.1, 30.3.1 o 30.3.2 del PCAP]. De donde se colige que ambos procedimientos resultan alternativos, sin que quepa simultanearlos. Así, resulta ilógico compeler al contratista -mediante la imposición de penalidades- para que cumpla el objeto del contrato -en la tesitura de que, aún es posible su materialización- y, a la vez, resolver éste, con el argumento del incumplimiento -definitivo y sin solución- de la obligación principal del contrato.

Como ha tenido ocasión de señalar este Consejo Consultivo en reiteradas ocasiones [Dictamen 153/2025, de 10 de abril, entre otros muchos], «*tanto la LCSP como los pliegos atribuyen a la Administración un margen de discrecionalidad para optar bien por la resolución bien por la imposición de esas penalidades; pero, como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de noviembre de 2000, "la discrecionalidad que se otorga a la Administración debe ser desarrollada ponderando en todo caso las circunstancias concurrentes al objeto de alcanzar la necesaria y debida proporcionalidad entre los hechos y sus consecuencias" (...)* ».

Por lo demás, vista la situación en la que se encuentra actualmente la obra [recepcionada con fecha 30 de septiembre de 2024 -sin que se formulara reserva alguna respecto a su ejecución-, aunque con presencia posterior de *«vicios ocultos»* y/o *«anomalías»* advertidas por el Director Facultativo de las obras en su informe

técnico de 9 de diciembre de 2024 y que no han sido objeto de subsanación por parte del contratista -pese al requerimiento formulado a tal efecto-] y teniendo en cuenta los perjuicios que se están generando al interés público municipal [imposibilidad de uso de las nuevas instalaciones destinadas a albergar los Servicios Sociales municipales], procede que, por parte de la Administración Pública solicitante del dictamen, se exploren otros cauces jurídicos –de entre los previstos en el pliego- encaminados a resolver el problema generado por los diversos incumplimientos contractuales de la empresa (...) [*v.gr.*, cláusulas 27.3 y 39]. Y es que, como ha tenido ocasión de señalar este Consejo Consultivo de Canarias, « *(...) la resolución por incumplimiento del contratista no podrá nunca interpretarse como una sanción; su finalidad, por el contrario, es la de afrontar una situación de crisis contractual desplazando al contratista incumplidor, para facilitar la búsqueda e implementación de una fórmula alternativa, en beneficio del interés público. Por eso mismo resulta preferente, de quedar mejor protegido tal interés público, acudir a fórmulas alternativas (...)* » -Dictamen 92/2025, de 20 de febrero-.

En segundo lugar, se aprecia en la Propuesta de Resolución un importante grado de indefinición en el señalamiento de la causa de resolución aplicable al supuesto examinado. Así, el órgano instructor señala genéricamente -y de forma simultánea- diversos incumplimientos contractuales que, a lo largo del tiempo, han desembocado en la imposibilidad de «*uso ordinario de las instalaciones y su puesta en funcionamiento*». Sin embargo, no se concreta la causa específica que resulta determinante de la resolución contractual, de acuerdo con el criterio cronológico señalado reiteradamente por este Consejo Consultivo en sus Dictámenes [*v.gr.*, Dictamen 148/2025, de 10 de abril]:

«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».

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución sometida al parecer jurídico de este Consejo Consultivo de Canarias se entiende que no es conforme a Derecho, sin que proceda la resolución del contrato, en atención a las consideraciones jurídicas expuestas en el Fundamento IV del presente Dictamen.