Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 7 6 / 2 0 2 5

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 30 de abril de 2025.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Santa Lucía de Tirajana en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de resolución del contrato de obras denominado «REFORMA EDIFICIO (...)» suscrito con la empresa (...), por importe de 360.000,00 euros (EXP. 142/2025 CA)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen tiene por objeto examinar la adecuación jurídica del Informe-Propuesta de Resolución formulado por el Ayuntamiento de Santa Lucía de Tirajana, en cuya virtud se acuerda la resolución del contrato administrativo de obras denominado «*REFORMA EDIFICIO (...)*», expediente administrativo 034/2022, suscrito el día 13 de julio de 2022, con la empresa (...), por una cuantía inicial de 360.000,00 euros.

2. La legitimación para solicitar la emisión del Dictamen de este Consejo Consultivo le corresponde al Alcalde de Santa Lucía de Tirajana, según lo dispuesto en el art. 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias -en adelante, LCCC-.

3. Es competencia del Consejo Consultivo la emisión, con carácter preceptivo, de dictamen en los supuestos de *« (...) nulidad, interpretación, modificación y resolución de los contratos administrativos en los casos previstos en la normativa general de contratación administrativa»* [art. 11.1.D, apartado c) LCCC].

En este sentido, el art. 191.3, letra a) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y

[*] Ponente: Sra. de León Marrero.

2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 -en adelante, LCSP- señala que « *(...) será preceptivo el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva en los casos y respecto de los contratos que se indican a continuación: a) La interpretación, nulidad y resolución de los contratos, cuando se formule oposición por parte del contratista*». Circunstancia ésta que concurre en el presente procedimiento administrativo -incluida la oposición del contratista- y que determina la preceptividad del dictamen de esta Institución consultiva.

4. 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.

En cuanto al régimen sustantivo, habiéndose adjudicado el contrato administrativo de *«REFORMA EDIFICIO (...)»,* el 13 de julio de 2022, resulta aplicable la LCSP (Disposición final decimosexta LCSP).

Dentro del referido marco legal, el régimen al que han de ajustarse los efectos y extinción del contrato es, según dispone el art. 25 LCSP, el establecido por la propia Ley y sus disposiciones de desarrollo -actualmente, y a falta de tal desarrollo reglamentario, el citado RGLCAP- aplicándose supletoriamente las restantes normas de Derecho administrativo y, en su defecto, las normas de Derecho privado.

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

A la vista de lo anteriormente expuesto, y habiéndose iniciado el presente procedimiento de resolución contractual el día 11 de diciembre de 2024, procede acudir, en primer lugar, al art. 191.3 LCSP, relativo al «*procedimiento de ejercicio*» de las prerrogativas de la Administración Pública en materia de contratación.

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

debidamente cumplimentados en el procedimiento administrativo que se ha remitido a este Consejo.

Además, en el ámbito local, se preceptúa como necesario el informe jurídico de la persona que ejerza la Secretaría de la Corporación, que se debe emitir con carácter previo a la Propuesta de Resolución, de acuerdo con lo establecido en la Disposición adicional tercera, apartado 8 LCSP, trámite preceptivo al que, tras el requerimiento efectuado por este Consejo Consultivo a través del Dictamen 97/2025, de 20 de febrero, se ha dado cumplimiento mediante la emisión del informe de la Secretaría General del Ayuntamiento de 7 de marzo de 2025.

Finalmente, el art. 112.2 LCSP establece que *«El avalista o asegurador será considerado parte interesada en los procedimientos que afecten a la garantía prestada, en los términos previstos en la legislación vigente en materia de procedimiento administrativo común»,* previendo a su vez el art. 109.1, apartado b) RGLCAP, la apertura de un trámite de audiencia al avalista cuando se proponga la incautación de la garantía depositada, lo que ocurre en este supuesto. El referido trámite fue otorgado a la entidad mercantil avalista, que no formuló alegaciones.

5. La competencia para resolver el presente expediente de resolución contractual le corresponde al órgano de contratación (art. 212.1 LCSP). En el caso concreto analizado, en la Propuesta de Resolución se afirma: *«Corresponde al órgano de contratación la prerrogativa de interpretar los contratos administrativos, resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento, modificarlos por razones de interés público, declarar la responsabilidad imputable al contratista, a raíz de la ejecución del contrato, suspender la ejecución del mismo, acordar su resolución y determinar los efectos de ésta, dentro de los límites y con sujeción a los requisitos y efectos señalados en la LCSP, según dispone el artículo 190 de dicho cuerpo normativo.*

El órgano de contratación competente es el Alcalde-Presidente del Ilustre Ayuntamiento de Santa Lucía de Tirajana, en virtud del Informe de Intervención, de fecha 11 de septiembre de 2024, sobre el importe de los recursos ordinarios del Presupuesto para el 2024, a los efectos de lo dispuesto en la Disposición Adicional Segunda 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 los siguientes términos:

" (...)

El importe de los recursos ordinarios del Presupuesto para el 2024 asciende a ochenta millones cuarenta y ocho mil setecientos noventa y siete euros con sesenta y uno céntimos

(80.048.797,61 €), por lo que el 10% de los mismos es de ocho millones cuatro mil ochocientos setenta y nueve euros con setenta y seis céntimos de euros (8.004.879,76 €).

Según la citada D.A. 2ª de la Ley 9/2017, será órgano competente para la contratación el Pleno si el importe a licitar supera los 8.004.879,76 € y será órgano competente el Alcalde si fuera inferior al mismo.

Es por lo que se expide el presente a los efectos de cualquier expediente de contratación durante la vigencia del presupuesto 2024.

(...) ".

No obstante, en virtud del Decreto número 2023-4634, de fecha 17 de junio, se delega en la concejala delegada de Obras Públicas y Promoción de la Autonomía Personal, todas las atribuciones que correspondan a la Alcaldía y que resultan delegables de acuerdo con la Ley, que incluyen, entre otras, las facultades inherentes al órgano de contratación para las citadas materias, bajo la coordinación de los Titulares de las Áreas de Gobierno. Por lo que el órgano de contratación resulta ser este último».

6. En cuanto al plazo máximo para resolver -y notificar-, se ha de señalar que la resolución de incoación del presente procedimiento administrativo se dicta el día 11 de diciembre de 2024, esto es, con posterioridad a la entrada en vigor -el 1 de enero de 2023- de la Ley 7/2022, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2023, cuya disposición adicional sexagésimo segunda, titulada «*Procedimientos de resolución contractual en materia de contratación pública*», establece que «*los procedimientos de resolución contractual que se tramiten en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, incluidas sus entidades locales, y estén incluidos en el ámbito de aplicación de la legislación estatal de contratos del sector público, deberán ser instruidos, resueltos y notificados, en el plazo máximo de ocho meses. La falta de resolución expresa en el plazo indicado conllevará la caducidad y el archivo de las actuaciones*».

De esta manera, el plazo máximo para instruir, resolver y notificar la resolución que ponga fin al presente procedimiento de resolución contractual es de ocho meses. En consecuencia, se entiende que el procedimiento administrativo de referencia no ha caducado, lo que eventualmente acontecería el día 11 de junio de 2025.

II

En lo que se refiere a los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento administrativo, procede reproducir lo expuesto en el Dictamen anteriormente emitido en relación con este asunto (DCCC 97/2025, de 20 de febrero), que se expresaba en los siguientes términos:

«- El día 23 de junio de 2022, por Decreto de la Concejala Delegada de Gestión y Disciplina Urbanística, Actividades Clasificadas e Inocuas, Obras Públicas e Igualdad, se adjudicó el contrato de obra denominado «REFORMA EDIFICIO (...)» a la empresa (...), formalizándose el contrato el día 13 de julio de 2022.

- El día 16 de agosto de 2022 se suscribió el Acta de comprobación del replanteo negativa, constando que quedaba suspendido el inicio de las obras hasta que se aprobaran los Planes de Seguridad y Salud, de Gestión de Residuos de Construcción y Demolición y de Obra por parte del Ayuntamiento y se procediera a la apertura del centro de trabajo.

- El día 5 de septiembre de 2022 se suscribió el Acta de comprobación del replanteo, teniendo la obra un plazo de ejecución de seis meses.

- El día 5 de marzo de 2023, por Decreto de la Concejala Delegada de Gestión y Disciplina Urbanística, Actividades Clasificadas e Inocuas, Obras Públicas e Igualdad, se amplió el plazo de ejecución de la obra referida hasta el 5 de julio de 2023.

- Con fecha 17 de abril de 2023, se dictó Decreto de la Concejala Delegada de Gestión y disciplina urbanística, Actividades clasificadas e inocuas, Obras Públicas e Igualdad por el que se acordó la suspensión temporal del contrato de obras denominado «REFORMA EDIFICIO (...)» (EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO 034/2022) por un plazo máximo de dos meses.

- El día 26 de abril de 2023, se suscribió el Acta de suspensión temporal del contrato entre la Dirección facultativa de la obra y la empresa adjudicataria indicándose como motivo la necesidad de redacción de un modificado de obras, habida cuenta que no resultaba posible continuar la ejecución de los trabajos pendientes hasta que no fueran incorporadas las nuevas partidas de obra que condicionaban los trabajos en las unidades respectivas.

- El día 10 de julio de 2023 se dictó el Decreto n.º 2023-5233 de la Concejala Delegada de Obras Públicas y Promoción de la Autonomía Personal por el que se acordó prorrogar la suspensión temporal del contrato de obras que nos ocupa.

- El día 22 de agosto de 2023, por un nuevo Decreto de la Concejala se acordó prorrogar por segunda vez la suspensión temporal del contrato de obras y el día 27 de septiembre de 2023, por una nueva Resolución, se acordó prorrogar por tercera vez la suspensión temporal del contrato.

- El día 10 de octubre de 2023 se dictó el Decreto n.º 2023-7104 de la Concejala Delegada de Obras Públicas y Promoción de la Autonomía Personal por el que se acordó aprobar la modificación del contrato de obras referido, reflejada en el Proyecto modificado y aprobado técnicamente el 23 de agosto de 2023 mediante Decreto 2023-6178.

- El día 11 de octubre de 2023 se suscribió Acta de comprobación del replanteo negativa, por no haberse aprobado los Planes de Obra, de Seguridad y Salud y de Gestión de Residuos de Construcción y Demolición debido a la necesidad de modificar los documentos

inicialmente aportados para que resultasen conformes al modificado de proyecto redactado, a la normativa de aplicación actualmente en vigor y a los procedimientos de trabajo específicos, no habiéndose podido efectuar la apertura del centro de trabajo en la Autoridad Laboral competente, siendo condición indispensable para el comienzo de las obras. Por parte del técnico responsable del contrato se hizo constar que queda suspendido el inicio de las obras hasta que se aprueben los mencionados planes por parte del Ayuntamiento y se proceda a la apertura del centro de trabajo. Asimismo, el contratista adjudicatario declaró expresamente su conformidad comprometiéndose a no reclamar ningún tipo de indemnización por el mismo.

- El día 2 de noviembre de 2023 se firmó el documento de formalización del contrato para la ejecución del Proyecto modificado de la obra mencionada, en el que se estableció un plazo de ejecución de cuatro meses y el día 4 de diciembre de 2023 se dictó el Decreto n.º 2023-9116 de la Concejala Delegada de Obras Públicas y Promoción de la Autonomía Personal por el que se aprobó el Plan de Seguridad y Salud, el Plan de Gestión de Residuos de Construcción y/o Demolición y el Programa de Trabajo presentados por la empresa adjudicataria del contrato de obras que nos ocupa, correspondiente a la modificación del contrato.

- El día 11 de diciembre de 2023 se suscribió por ambas partes el acta por el que se reanudaban las obras; el día 15 de diciembre de 2023 se dictó el Decreto correspondiente por el que se acordó la reanudación del plazo de ejecución ampliado, dándose por finalizado el día 21 de febrero de 2024 y el día 14 de febrero de 2024 se dictó el Decreto por el que se acordó el inicio del plazo de ejecución de cuatro meses establecido en el documento de formalización de la modificación del contrato, a partir del 22 de febrero, finalizando el 22 de junio de 2024.

- El día 12 de junio de 2024, por Decreto n.º 2024-3555 de la Concejala Delegada de Obras Públicas y Promoción de la Autonomía Personal se amplió el plazo de ejecución de las obras referidas hasta el 22 de septiembre de 2024 y nuevamente, mediante la correspondiente Resolución, el día 18 de septiembre de 2024 se amplió el plazo de ejecución de la obra hasta el 15 de noviembre de 2024.

- El día 15 de octubre de 2024 se emitió un primer informe por el Responsable del contrato relativo a las irregularidades e incumplimientos de la contratista, que obra en el expediente remitido a este Consejo Consultivo.

- El día 16 de octubre de 2024 se efectuó requerimiento de la Concejala Delegada de Obras Públicas y Promoción de la Autonomía Personal a la empresa (...) con base en lo propuesto por el Responsable del contrato en su informe. Accediendo la empresa al citado requerimiento el día 21 de octubre de 2024.

El día 6 de noviembre de 2024, se emite un nuevo informe por el Responsable del contrato en el que se concluye:

« (...)

5º. En virtud de todo lo manifestado, y habida cuenta del plazo de tiempo restante hasta el próximo día 15/11/2024, NO se considera posible el cumplimiento del contrato, por parte del Contratista adjudicatario (...), con las prestaciones acordadas y en las condiciones esenciales del mismo; por lo que se pone en conocimiento de tales circunstancias al Órgano de Contratación con el propósito de que se tramite administrativamente como corresponda el referido expediente».

- El día 26 de noviembre de 2024, se emitió un último informe técnico que se adjunta al Informe-Propuesta y en el que se propone la resolución del contrato al no considera posible que por parte del contratista se lleve a buen término el cumplimiento del contrato».

III

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

- La tramitación del presente procedimiento se inició por Decreto de la Concejala Delegada de Obras Públicas y Promoción de la Autonomía Personal de 11 de diciembre de 2024.

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

- El 7 de enero de 2025 se emitió una primera Propuesta de Resolución, la cual fue objeto, como se ha dicho, del Dictamen de este Consejo Consultivo 97/2025, de 20 de febrero, por el que se le requirió a la Administración la retroacción de las actuaciones con la finalidad de que se emitiera el preceptivo informe de su Secretaría General, lo cual fue cumplimentado el 7 de marzo de 2025.

Finalmente, se otorgó trámite de vista y audiencia a la empresa contratista y a la avalista que no formularon alegaciones. Tras lo cual, se emitió la Propuesta de Resolución objeto del presente Dictamen.

IV

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

«PRIMERO.- DESESTIMAR las alegaciones presentadas el 12 y 19 de diciembre de 2024 por la empresa (...), durante el trámite de audiencia en el procedimiento de resolución del contrato de obras denominado "REFORMA EDIFICIO (...)" (EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO 034/2022), por los motivos expresados en este informe y que se dan por reproducidos.

SEGUNDO.-RESOLVER el contrato de obras denominado "REFORMA EDIFICIO (...)" (EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO 034/2022) suscrito el 13 de julio de 2022 con la empresa (...), por el incumplimiento de la obligación principal del contrato recogido en el artículo 211.1 f) de la LCSP de conformidad con los argumentos esgrimidos detalladamente en este informe propuesta y que damos por reproducidos a todos los efectos legales.

TERCERO.- LIQUIDAR el contrato de obras denominado "REFORMA EDIFICIO (...)" (EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO 034/2022) suscrito el 13 de julio de 2022 con la empresa (...), de acuerdo con la comprobación, medición y liquidación de las obras realizadas con arreglo al proyecto, fijando los saldos pertinentes a favor o en contra del contratista, previa CITA al contratista al efecto.

CUARTO.- INCAUTAR la garantía definitiva constituida por la empresa(...) por importe de 16.622,40 € el día 17 de mayo de 2022 mediante Aval bancario nº 9340.03.251771054 de la entidad (...)

QUINTO.- INICIAR el procedimiento para declarar la prohibición de contratar de la empresa (...) con el Ilustre Ayuntamiento».

2. En relación con la cuestión de fondo -la resolución contractual que se pretende- la Propuesta de Resolución se remite a la fundamentación jurídica contenida en la primera Propuesta, emitida el pasado 7 de enero de 2025.

Así, en lo que se refiere a las alegaciones efectuadas por la empresa contratista se contesta:

«II.- En cuanto a las alegaciones presentadas durante el trámite de audiencia.

Con fecha 12 de diciembre de 2024 y Registro de entrada nº 2024-E-RE-20384, la empresa (...) presenta un primer escrito en el que expone su interés en la cesión de los derechos y obligaciones dimanantes del contrato de obras denominado "REFORMA EDIFICIO (...)" (EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO 034/2022) solicitando en consecuencia la autorización expresa por parte del órgano de contratación y por el tiempo que resta hasta la finalización del contrato, en virtud del art. 226 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. Respecto a este texto normativo hay que aclarar que no es de aplicación al caso concreto que nos ocupa, puesto que se trata de un contrato iniciado con posterioridad a la entrada en vigor de la LCSP por lo que será de aplicación esta última, concretamente el artículo 214 relativo a la cesión de los contratos.

Asimismo en el citado escrito hace mención al Decreto nº 302/2024 de 31 de octubre de 2024 del Juzgado de lo Mercantil nº 10 de Madrid relativo al procedimiento de comunicación de apertura de negociaciones 639/2024 en materia concursal, el cual se adjunta también, y por el que se admite a trámite la comunicación de insolvencia y de inicio de negociaciones

efectuada por la empresa adjudicataria para alcanzar un acuerdo para la obtención de adhesiones para propuesta anticipada de convenio.

En cuanto a su escrito de fecha 19 de diciembre de 2024 y Registro de entrada nº 2024-E-RE-20810, la empresa (...), solicita en síntesis que se suspenda el expediente de resolución del contrato incoado hasta que se conozca la viabilidad del resultado de las negociaciones con los acreedores en el marco del artículo 583 del Texto Refundido de la Ley Concursal (en adelante, TRLC).

En respuesta a lo manifestado por la contratista en ambos escritos, hay que decir:

1º) tal y como se manifestó en el decreto por el que se iniciaba el procedimiento para acordar la resolución del contrato de referencia el motivo de la misma era el hecho de no haberse producido el cumplimiento de la totalidad de la prestación objeto del contrato por parte de la empresa adjudicataria, quedando pendiente de ejecución casi un 30 % del Presupuesto de Ejecución Material y constatarse que existía una actividad nula en la obra como así informó el responsable del contrato tras visita girada a la misma el 15 de noviembre de 2024.

Es más ya previamente con fecha 15 de octubre de 2024, el responsable del contrato había emitido otro informe en el que se ponía en conocimiento del órgano de contratación una injustificada ralentización del ritmo de los trabajos corroborada en visitas realizadas a la obra los días 1 y 14 de octubre por lo que existían dudas fundadas de que fuera posible cumplir en plazo con la ejecución de la misma, de ahí que se instara a la empresa adjudicataria a que presentase la documentación propuesta por el técnico en su informe con fecha 16 de octubre sin que hubiera respuesta alguna por parte la contratista al citado requerimiento.

2º) en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, que es ley del contrato, en su Cláusula treinta y cinco se estableció de forma literal que:

"El contrato no podrá ser objeto de cesión, salvo en caso de declaración en concurso de acreedores de la contratista.

Si la contratista declarada en concurso solicitara la cesión del contrato, esta podrá autorizarse por el órgano de contratación, cuando la persona propuesta como cesionaria reúna los requisitos de solvencia y de no concurrencia de causas de prohibición exigidos a la contratista en la adjudicación.

(...)

La solicitud de cesión del contrato en los términos aquí previstos no impedirá el inicio de procedimiento, ni suspenderá la tramitación del que se haya incoado o pueda incoarse para la resolución del contrato, en aplicación de lo previsto en el artículo 211 y siguientes de la LCSP."

Como se desprende del tenor literal de la citada cláusula, la solicitud de cesión del contrato no hubiera suspendido la tramitación del procedimiento de incoación para la resolución del contrato en los casos previstos en el artículo 211 de la LCSP aunque se hubiera presentado con anterioridad, caso que no es el nuestro ya que dicha petición la realiza la contratista una vez abierto el trámite de audiencia, al tratarse de una causa de resolución prevista en el artículo 211.1 f) por incumplimiento de la obligación principal del contrato por parte de la adjudicataria. Asimismo, se establece que el contrato de referencia no será objeto de cesión salvo en el caso de declaración en concurso de acreedores de la contratista, hecho que a fecha de inicio de la resolución del contrato ni a fecha actual se ha producido puesto que sólo se han iniciado negociaciones para alcanzar un acuerdo de refinanciación o para obtener adhesiones a una propuesta anticipada de convenio en los términos previstos en la legislación concursal».

En segundo lugar, en lo que respecta a la causa de resolución contractual en la que se considera incurre la empresa contratista se señala por la Administración:

«III.- En cuanto a las causas de resolución.

Dispone el artículo 209 de la LCSP que los contratos se extinguirán por su cumplimiento o por resolución.

En lo que a su cumplimiento se refiere, el artículo 210.1 de la citada norma establece de forma literal que "1. El contrato se entenderá cumplido por el contratista cuando este haya realizado, de acuerdo con los términos del mismo y a satisfacción de la Administración, la totalidad de la prestación".

En el caso que nos ocupa solo cabe la resolución del contrato de obras denominado "REFORMA EDIFICIO (...)" (EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO 034/2022), al no haberse producido el cumplimiento de la totalidad de la prestación objeto del contrato por parte de la empresa adjudicataria (...), ya que a fecha actual aún queda pendiente de ejecutar un 29,46 % aproximadamente del Presupuesto de Ejecución Material y que en visita realizada a la obra el día 15 de noviembre de 2024 se constata que existe una actividad nula por parte del contratista según ha informado el responsable del contrato en su último informe de fecha 26 de noviembre de 2024.

En consecuencia, el responsable del contrato en el informe citado concluye de forma literal lo siguiente:

" (...)

Así las cosas, toda vez que NO se considera posible que por parte del Contratista adjudicatario se lleve a buen término el cumplimiento del contrato si se considerase la eventual prolongación del plazo de ejecución del contrato, en atención a las prestaciones acordadas y en las vigentes condiciones esenciales del mismo; es por lo que se pone en conocimiento de tales circunstancias al Órgano de Contratación a fin y efecto de proponer la

resolución del contrato mediante el procedimiento que proceda administrativamente y según los trámites correspondientes.

(...) "

Al caso concreto que estamos abordando le será de aplicación lo regulado en los artículos 245 (causas de resolución) y 246 (efectos de la resolución) de la LCSP al tratarse de un contrato específico de obras, así como los artículos 211, 212 y 213.

De esta forma se procederá a la resolución del contrato por el incumplimiento de la obligación principal del contrato recogido en el artículo 211.1 f) de la LCSP. Cuando el contrato se resuelva por incumplimiento culpable del contratista le será incautada la garantía y deberá, además, indemnizar a la Administración los daños y perjuicios ocasionados en lo que excedan del importe de la garantía incautada (artículo 213.3).

De conformidadcon el artículo 213.5 de la LCSP,en el presente caso se constituyó garantía definitiva por parte de la empresa adjudicataria (...) por importe de 16.622,40 € el día 17 de mayo de 2022 mediante Aval bancario nº 9340.03.251771054 de la entidad (...), por lo que se procederá a incautar la misma».

Al tiempo de incoarse el expediente administrativo de resolución del contrato, podrá iniciarse el procedimiento para la adjudicación del nuevo contrato, si bien la adjudicación de este quedará condicionada a la terminación del expediente de resolución. Se aplicará la tramitación de urgencia a ambos procedimientos (artículo 213.6).

Asimismo, procede iniciar el procedimiento para declarar la prohibición de contratar de la citada empresa al cumplirse lo dispuesto en el artículo 71.2 d) de la LCSP».

3. En el supuesto que nos ocupa, como en otros similares en los que ha intervenido la empresa (...) (por todos, Dictamen 95/2025 de 20 de febrero) y sobre los que ha dictaminado recientemente este Consejo Consultivo, ha de partirse del hecho de que, habiéndose producido el fin del plazo de ejecución de la obra referida, a la empresa contratista le quedaba por ejecutar cerca del 30% de la obra contratada, como se demuestra a través de los distintos informes obrante en el expediente.

Así, por ejemplo, en el informe de 6 de noviembre de 2024 emitido por el técnico municipal responsable del contrato consta lo siguiente:

«1º. Visto el Decreto nº. 5442/2024, de fecha 18 de septiembre, dictado por la Sra. Concejala Delegada de Obras Públicas y Promoción de la Autonomía Personal del Ilustre ayuntamiento de Santa Lucía de Tirajana en virtud del cual fue acordada la última ampliación del plazo de ejecución hasta el próximo día 15 de noviembre de 2024.

2º. Visto el irregular desarrollo de las tareas de obra pendientes que se viene observando, por parte de la Dirección Facultativa [en adelante D.F.] en las tres últimas visitas de inspección (de fechas 23/10/2024, 29/10/2024 y 05/11/2024, posteriores al último requerimiento según se dirá), teniendo en cuenta lo establecido en el informe técnico emitido previamente por quien suscribe (C.S.V. ARZ2LQ3S3WZFTXJGY AQA7XWTK, en fecha 15/10/2024) y a resultas de lo cual se dio traslado a la empresa Contratista del requerimiento de la Sra. Concejala Delegada de Obras Públicas y Promoción de la Autonomía Personal del Ilustre ayuntamiento de Santa Lucía de Tirajana (C.S.V. 3YP4LJM74E3PFCCMP4EMXHXE4, en fecha 16/10/2024), a la fecha de emisión del presente informe aún NO ATENDIDO.

3º. Visto que, girada visita de inspección con fecha 5 de noviembre de 2024, ha sido posible finalmente acceder al interior del edificio donde se han estado desarrollando las obras (NO así los días 23/10/2024 y 29/10/2024), siendo posible comprobar por parte de la D.F. que el estado de ejecución de los trabajos y tareas según el proyecto y demás documentación técnica complementaria, es el mismo que el observado en la visita de inspección del pasado día 14/10/2024; cifrando de esta manera el volumen total de obra ejecutada en el edificio en aproximadamente un SETENTA CON CINCUENTA Y CUATRO POR CIENTO (70,54 %) del Presupuesto de Ejecución Material [en adelante P.E.M.]».

4. La Administración considera que la causa de resolución en la que incurre la contratista es la prevista en el art. 211.1.f) LCSP, esto es, el incumplimiento culpable de la obligación principal por parte del contratista.

Pues bien, con carácter previo a determinar si concurre la causa de resolución contractual específica aducida por la Administración, es necesario tratar la cuestión relativa a las alegaciones efectuadas por la empresa contratista, las cuales han sido reproducidas íntegramente por dicha empresa en otros supuestos similares al que nos ocupa y sobre los que, como se ha señalado, ha dictaminado este Consejo Consultivo.

Así, en los Dictámenes 95/2025, de 20 de febrero y 158/2025, de 24 de abril, este Consejo Consultivo ha manifestado que:

«En cuanto a las alegaciones formuladas por la contratista, que, básicamente, se fundan en la admisión en sede judicial de la comunicación de un proceso de insolvencia e inicio de negociaciones, debe concluirse, en unión de criterio con la Propuesta de Resolución, que esta circunstancia no obsta el inicio de un procedimiento de resolución contractual por incumplimiento de la obligación principal, como es el caso.

A mayor abundamiento –y si bien no resulta de aplicación al presente supuesto, toda vez que no consta declaración de concurso- en todo caso, el art. 190 del Texto Refundido de la Ley Concursal, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo (TRLC), establece que «Los efectos de la declaración de concurso sobre los contratos de carácter

administrativo celebrados por el concursado con Administraciones públicas se regirán por lo establecido en su legislación especial» y la legislación especial, que no es otra que la LCSP, no establece impedimento para la resolución de un contrato por incumplimiento del contratista; cuestión distinta sería la relativa a la prohibición de contratar con una empresa declarada en concurso, lo que, obviamente, tampoco es de aplicación al presente supuesto.

Por otra parte, la tramitación, e incluso la declaración concursal, no impiden ni justifican la inactividad de la empresa, ni dispensan al contratista del cumplimiento de las obligaciones emanadas del contrato administrativo, ni de los efectos de su incumplimiento, pues el art. 111 TRLC es claro al establecer que «1. La declaración de concurso no interrumpirá la continuación de la actividad profesional o empresarial que viniera ejerciendo el deudor.

2. Hasta la aceptación de la administración concursal el concursado podrá realizar los actos que sean imprescindibles para la continuación de su actividad, siempre que se ajusten a las condiciones normales del mercado, sin perjuicio de las medidas cautelares que hubiera adoptado al respecto el juez al declarar el concurso».

Por último, ha de precisarse que el art. 586.7.º TRLC esgrimido por la empresa contratista en su alegaciones, únicamente establece que en la comunicación de apertura de negociaciones con los acreedores se debe hacer mención expresa a los contratos que se consideran necesarios para la continuidad de su actividad, pero de ello no se puede colegir el efecto jurídico que pretende la contratista -que tales contratos no puedan resolverse- amén de que, en este caso, mucho antes de la comunicación de insolvencia, ya había vencido el contrato que nos ocupa».

Esta doctrina resulta ser plenamente aplicable al presente asunto.

5. Acerca de la causa de nulidad alegada [art. 211.1.f) LCSP] este Consejo consultivo ha manifestado en su Dictamen 755/2024, de 27 de diciembre, entre otros, que:

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

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

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

Este es el criterio inspirador de la Ley de Contratos del Estado, de cuyo artículo 45 se desprende que si el retraso en la ejecución del contrato se debe a motivos no imputables al contratista por encontrarse fuera de su ámbito de control o previsión, la Administración debe observar la regla del mismo artículo 45, apartados 2º y 3º concediendo una ampliación del plazo contractual si el contratista lo solicita. Y, desde luego, esa idea de culpa cobra total relevancia en el momento de declarar la incautación de la fianza y la reparación de los daños causados a la Administración (art. 53 LCE), ya que según se desprende de dichos artículos y ha resaltado esta Sala en una consolidada jurisprudencia (v. gr., por citar una de las últimas, en sentencia de 20 de abril de 1999 [RJ 1999, 4636]), no cabe identificar «el incumplimiento del contratista, como causa resolutoria, con la culpa del mismo, a efectos de ulterior sanción». La incautación de la fianza está reservada para los casos de resolución contractual por culpa del contratista, jugando entonces como indemnización previamente fijada (STS de 22 de julio de 1988 [RJ 1988, 5704]). Incluso en los casos en que puede afirmarse esa imputación del retraso al contratista, hay que tener en cuenta que, como dice la sentencia de 19 de mayo de 1998 (RJ 1998, 3856), «las consecuencias del incumplimiento deben ser fijadas conforme a los principios de equidad y de buena fe, que rige específicamente en materia de contratos (artículo 1258 del Código Civil), buscando un equilibrio de los intereses en presencia en la solución del debate (sentencias de 10 de junio [RJ 1987, 4859] y 11 de noviembre de 1987 [RJ 1987, 8787] o de 10 de julio de 1990 [RJ 1990, 6330])», por lo que, ciertamente, si el incumplimiento es imputable al contratista deviene causa de resolución del contrato (artículos 53.1 de la LCE y 159 del Reglamento), pero no se

debe dar lugar ni a pérdida de fianza ni a indemnización de daños y perjuicios a la Administración, cuando la culpa de la empresa contratista queda compensada por la propia culpa de la Administración contratante».

Doctrina semejante se había ya formulado en nuestro DCC 350/2022 de 27 de septiembre, en estos términos:

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

En dicho Dictamen se recordaba, a mayor abundamiento, la doctrina del órgano consultivo estatal, haciendo constar que:

«Por su parte, el Consejo de Estado, al tratar del poder resolutorio de la Administración, sostiene en su Dictamen 41.941, de 1 de marzo de 1979, que "la facultad de resolución constituye de suyo una consecuencia tan grave que obliga a estimarla aplicable tan sólo en los casos más graves de incumplimiento, pues resultaría notoriamente desproporcionado e injusto que cualquier incumplimiento, aun mínimo, supusiera tal resolución, ya que ésta constituye una opción que la Administración ha de ejercer siempre con obligada mesura"».

Esta doctrina también es de aplicación a este caso, en el que está demostrado que la empresa contratista no finalizó las obras vencido el plazo de ejecución de las mismas, dejando sin realizar cerca del 30% de las obras correspondientes, lo que aconteció por una inactividad no justificada y solo imputable a la empresa contratista, razón por la que se entiende procedente la resolución contractual que pretende la Administración.

6. Finalmente, este incumplimiento sin causa justificada debe calificarse de grave y, por ende, culpable, con los siguientes efectos:

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

excedan del importe de la garantía incautada», incautación declarada de forma expresa por la Administración en la Propuesta de Resolución objeto de este Dictamen.

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

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

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución por la que se procede a la resolución del contrato denominado «REFORMA EDIFICIO (...)», adjudicado a la empresa (...), se considera conforme a Derecho, por las razones expuestas en el Fundamento IV del presente Dictamen.