Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 20 de mayo de 2025.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Arrecife en relación con la *Propuesta de Resolución del contrato administrativo de Servicios de la « (...) Dirección de obras y Coordinación de Seguridad y Salud de la renovación integral de las construcciones e instalaciones del campo de fútbol de San Francisco Javier y zonas anexas» -Lote 2- (EXP. 176/2025 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 Arrecife, en cuya virtud se plantea la resolución del contrato administrativo de servicios suscrito con (...) para la ejecución de la « (...) Dirección de obras y Coordinación de Seguridad y Salud de la renovación integral de las construcciones e instalaciones del campo de fútbol de San Francisco Javier y zonas anexas» -Lote 2- [cláusula 1 del pliego de cláusulas administrativas particulares -en adelante, PCAP-].

2. La legitimación para solicitar la emisión del dictamen de este Consejo Consultivo de Canarias le corresponde al Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Arrecife, 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 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

[*] **Ponente: Sr. Fajardo Spínola.**

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 12 de abril 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 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 -en lo sucesivo, 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 de la LCSP.

4.2.2. A la vista de lo anteriormente expuesto, y habiéndose incoado el presente procedimiento de resolución contractual el día 2 de marzo 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) RGLCAP, prevé también la apertura de un trámite de audiencia al avalista o asegurador cuando se proponga la incautación de la garantía depositada. En el presente caso no es necesario dicho trámite, toda vez que la garantía definitiva se ha constituido en efectivo, mediante transferencia realizada por el propio contratista y, por tanto, sin que concurra la figura del avalista o asegurador –cláusula quinta del contrato-.

Finalmente, el art. 109.1, apartado c) 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 268 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 2 de marzo 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 2 de marzo de 2025, se entiende que el procedimiento administrativo de referencia no ha caducado.

6. La competencia para resolver el expediente de resolución contractual le corresponde al órgano de contratación [art. 190, 191.4 y 212 LCSP]. En este caso, a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Arrecife [cláusulas 2.1 y 2.2 PCAP].

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 12 de abril de 2023 se dicta Decreto n.º 2987/2023, de la Alcaldía-Presidencia, por el que se adjudica el contrato administrativo denominado *«servicio de redacción del proyecto básico y de ejecución, dirección de obra y coordinación de seguridad y salud de la renovación integral de los edificios, infraestructuras e instalaciones del campo de fútbol y construcción del pabellón deportivo de San Francisco Javier y zonas anexas, dos lotes»*: Lote 1 -*«Servicio de redacción del proyecto»*- y Lote 2 *«Servicio de Dirección de Obra y Coordinación de Seguridad y Salud»*-].

En este sentido, se acuerda «adjudicar el contrato LOTE 2 "SERVICIO DE DIRECCIÓN DE OBRA Y COORDINACIÓN DE SEGURIDAD Y SALUD DE LA RENOVACIÓN INTEGRAL DE LOS EDIFICIOS, INFRAESTRUCTURAS E INSTALACIONES DEL CAMPO DE FÚTBOL, CONSTRUCCIÓN DEL PABELLÓN DEPORTIVO DE SAN FRANCISCO JAVIER Y ZONAS ANEXAS" a (...) por importe de (...) 6.408 euros más (...) 448,56 € de IGIC.

La dirección y coordinación de Seguridad y Salud de la obra comenzará con el tiempo suficiente de antelación para preparar la documentación previa necesaria para el comienzo de la obra, continuará durante toda la ejecución de las obras y se prolongará el tiempo necesario para la tramitación de todas las licencias y

documentación necesarias para la correcta y adecuada entrega y puesta en servicio de la obra, de conformidad con el PCAP y el PPT.

El adjudicatario está obligado a realizar dos (2) visitas adicionales a la obra, de conformidad con la oferta y el PCAP» -apartado segundo de la parte dispositiva-.

2. Con fecha 17 de abril de 2023 se procede a la formalización, en documento administrativo, del contrato público de referencia.

3. Mediante Decreto de Alcaldía n.º 1403/2024, de 24 de febrero de 2024, se aprueba el proyecto de *« (...) "ejecución de obras e instalaciones para campo de fútbol de San Francisco Javier", redactado por el Ingeniero (...) a petición (de) la Concejalía de Deportes (...) »* del Ayuntamiento de Arrecife.

4. Con fecha 2 de diciembre de 2024, se dicta Decreto n.º 10.840/2024, de la Alcaldía Presidencia, por el que se adjudica a la empresa *(...)* el contrato administrativo destinado a la *«ejecución de obras e instalaciones en (el) campo de fútbol de San Francisco Javier»*, sito en el término municipal de Arrecife.

5. Con fecha 14 de enero de 2025 el Ayuntamiento de Arrecife se dirige -mediante correo electrónico- a la empresa adjudicataria de las obras para que contacte con el Coordinador de Seguridad y Salud a fin de proceder a la elaboración del citado Plan.

6. Con fecha 22 de enero de 2025 la empresa adjudicataria de la obra -*(...)*- presenta ante el Ayuntamiento de Arrecife el Plan de Seguridad y Salud, *« (...) al no poder consensuar el mismo con el Coordinador de Seguridad y Salud»* -tal y como se indica en la Propuesta de Resolución-.

7. Con fecha 24 de enero de 2025 el Ayuntamiento de Arrecife formula requerimiento a (...) -en su condición de Director de obra y Coordinador de Seguridad y Salud- para que emita informe en relación con el Plan de Seguridad y Salud presentado por la empresa adjudicataria de las obras de referencia.

La notificación del requerimiento consta *«rechazada»* por el contratista el día 4 de febrero de 2025.

8. Con fecha 30 de enero de 2025 (...) presenta escrito ante el Ayuntamiento de Arrecife en el expresa su voluntad de renunciar al contrato administrativo suscrito con fecha 17 de abril de 2023. Y ello en los siguientes términos:

«Mediante el presente escrito, yo, (...), me pongo en contacto con este órgano de contratación con el fin de comunicar mi renuncia expresa al cargo de Director de la Obra y Coordinador de Seguridad y Salud (...) .

Las obras se encuentran actualmente al 0 % de ejecución, no habiéndose ejecutado trabajos hasta la fecha de suscripción del presente escrito.

El motivo de la renuncia es el siguiente:

El contrato anteriormente referenciado denominado "Servicio de redacción del proyecto básico y de ejecución, Dirección de obra y coordinador de Seguridad y Salud de la renovación integral de los edificios, infraestructuras e instalaciones del campo de fútbol, construcción del pabellón deportivo de San Francisco Javier y zonas anexas, 2 lotes, del cual, he sido adjudicatario del lote 2 (dos) denominado Servicio de Dirección de Obra y Coordinador de Seguridad y Salud y formalizado con fecha 18 de abril del 2023.

Atendiendo, en relación al lote 1 (Uno) del contrato referenciado fue publicada su formalización en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 14 de abril del 2023 finalizando su ejecución el 13 de agosto del 2023.

Atendiendo, que el expediente de contratación de la obra ha sido publicado su formalización en la Plataforma de Contratación del Sector Público con fecha de 14 de enero de 2025.

Resultando que desde la formalización del contrato (18 de abril del 2023) del que he sido adjudicatario hasta la fecha de inicio de realización de la prestación del servicio (14 de enero de 2025) ha transcurrido un periodo de tiempo, en el cual, ha cambiado el panorama desde que se presentó la oferta inicial incurriendo en pérdidas insostenibles del contrato del que he sido adjudicatario.

Resultando que la demora en la prestación del servicio es por causa imputable a la administración, retraso que ha provocado la imposibilidad de ejecutar la prestación en los términos pactados, provocando no solo pérdidas económicas sino laborales, dejando de ser adjudicatario de otros procesos de licitación.

En virtud de lo anteriormente expuesto, renuncio al contrato n.º 38250/2022 denominado "Servicio de redacción del proyecto básico y de ejecución, Dirección de obra y coordinador de Seguridad y Salud de la renovación integral de los edificios, infraestructuras e instalaciones del campo de fútbol, construcción del pabellón deportivo de San Francisco Javier y zonas anexas, 2 lotes, del cual, he sido adjudicatario del lote 2 (dos) denominado Servicio de Dirección de obra y Coordinador de Seguridad y salud, renuncia que entrará en vigor desde la fecha de firma en presente documento».

9. Con fecha 14 de febrero de 2025 se formula un segundo requerimiento al contratista, en idénticos términos al formulado con fecha 24 de enero de 2025.

La notificación del requerimiento es, nuevamente, rechazada por (...) con fecha 20 de febrero de 2025.

10. Con fecha 20 de febrero de 2025 se realiza un tercer -y último- requerimiento al Sr. (...) [cuyo contenido es idéntico a los anteriores], siendo rechazada su notificación por el contratista el día 4 de marzo de 2025.

11. Con fecha 13 de marzo de 2025 el Director de obra y Coordinador de Seguridad y Salud formula escrito de alegaciones en el que, en síntesis, se remite al contenido de su escrito de renuncia al contrato administrativo suscrito.

12. Con fecha 25 de febrero de 2025 el Técnico municipal de obras emite informe en el que propone la resolución del contrato de servicios adjudicado a (...) por incumplimiento de la obligación principal del contrato *ex* art. 211.1, letra f) LCSP.

III

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

1. Con fecha 2 de marzo de 2025 se dicta Decreto n.º 1990/2025, del Concejal Delegado de Hacienda, Contratación, Festejos, Patronato del Carnaval y Régimen Interior del Ayuntamiento de Arrecife -en virtud de la delegación de competencias efectuada mediante Decreto de Alcaldía n.º 8750/2024, de 1 de octubre-, por el que se acuerda la incoación de procedimiento administrativo encaminado a la resolución del contrato de servicio que tiene por objeto la Dirección de Obra y Coordinación de la Seguridad y Salud de la obra de renovación integral de las construcciones e instalaciones del campo de fútbol de San Francisco Javier y zonas anexas.

Asimismo, se dispone el otorgamiento del trámite de audiencia al empresario adjudicatario del servicio al objeto de que pudiera formular las alegaciones que tuviera por convenientes en defensa de sus derechos e intereses.

El Decreto por el que se incoa el presente procedimiento de resolución contractual consta debidamente notificado al contratista.

2. Con fecha 21 de marzo de 2025 (...) presenta escrito de alegaciones oponiéndose a la resolución contractual pretendida por el Ayuntamiento de Arrecife.

3. Con fecha 3 de abril de 2025 el Técnico Municipal de Obras emite informe en el que se analizan -y desestiman- las alegaciones formuladas por el contratista.

4. Con fecha 4 de abril de 2025 se emite informe jurídico -favorable- de la Secretaría Municipal.

5. Con fecha 10 de abril de 2025 se evacua Propuesta de Resolución en la que se plantea *« (...) la resolución del contrato de conformidad con la causa basado en el art. 211.1.f) de la LCSP, para el SERVICIO DE DIRECCIÓN DE OBRA Y COORDINACIÓN DE SEGURIDAD Y SALUD DE LA OBRA RENOVACIÓN INTEGRAL EDIFICIOS, INFRAESTRUCTURAS E INSTALACIONES DEL CAMPO DE FÚTBOL, CONSTRUCCIÓN PABELLÓN DEPORTIVO SAN FRANCISCO JAVIER Y ZONAS ANEXAS. LOTE 2. (Expediente 38250/2022), con incautación de la garantía a expensas de la determinación de los daños y perjuicios ocasionados a esta Administración y hasta la finalización del plazo de garantía de la obra, fecha máxima en la que se procederá a la devolución de la misma, sin perjuicio de que este hecho se produzca con anterioridad, si se estiman que no existen daños y perjuicios a esta Administración»* -apartado primero de la parte dispositiva-.

Asimismo, se propone «iniciar un expediente autónomo para determinar los daños y perjuicios derivados de la resolución del contrato».

6. Mediante oficio de 10 de abril de 2025 [con registro de entrada en este Organismo consultivo al día siguiente], el Sr. Alcalde-Presidente de la Corporación Municipal solicita la emisión del dictamen preceptivo del Consejo Consultivo 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 servicios suscrito -con fecha 17 de abril de 2023- por el Ayuntamiento de Arrecife con (...) para llevar a cabo la Dirección de Obra y la Coordinación de Seguridad y Salud de la obra de *« (...) renovación integral de los edificios, infraestructuras e instalaciones del Campo de Fútbol y Construcción del Pabellón deportivo de San Francisco Javier y zonas anexas»* -Lote 2-.

La resolución contractual se fundamenta en el incumplimiento de la obligación principal del contrato al amparo de la causa prevista en la letra f) del art. 211.1 LCSP.

2. Las causas de resolución del contrato vienen establecidas, con carácter general, en el art. 211 LCSP y, de forma específica para el contrato de servicios, en su art. 313; y, en este caso concreto, en la cláusula 35 del PCAP.

Respecto a la remisión que hace el art. 313 LCSP a las causas generales de resolución del contrato señaladas en el art. 211 de la citada Ley, se ha de indicar que el apartado primero del precitado artículo contempla -en su letra f)-, como causa resolutoria *«el incumplimiento de la obligación principal del contrato»*.

Por su parte, el Pliego que rige la presente contratación, en su cláusula 35, regula la resolución del contrato, estableciendo lo siguiente:

«35.1.- Además de por su cumplimiento, el contrato se extinguirá por su resolución, acordada por la concurrencia de alguna de las causas previstas en los artículos 211 y 313 de la LCSP.

La resolución del contrato producirá los efectos previstos en los artículos 213 y 313 de la LCSP.

Producirá igualmente la resolución del contrato, el incumplimiento por la persona contratista de la obligación de guardar sigilo a que se refiere la cláusula 24.3, respecto a los datos o antecedentes que, no siendo públicos o notorios, estén relacionados con el objeto del contrato y hayan llegado a su conocimiento con ocasión del mismo.

Así mismo, serán causa de resolución del contrato, dando lugar a los efectos antes indicados, las causas previstas en el artículo 6 del Decreto 87/1999, de 6 de mayo, por el que se regula la subcontratación en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias.

35.2.- A la extinción de los contratos de servicios, no podrá producirse, en ningún caso, la consolidación de las personas que hayan realizado los trabajos objeto del contrato, como personal de la Administración contratante».

3. Respecto a la potestad resolutoria de los contratos administrativos, este Consejo Consultivo de Canarias ha tenido ocasión de manifestar lo siguiente [*v.*, Dictamen 393/2024, de 3 de julio]:

«La resolución de los contratos administrativos, que ejercita una facultad exorbitante de la Administración, tiene carácter excepcional. No siempre que concurre una causa legal de resolución procede acordar ésta. Lo normal ha de ser superar los eventuales conflictos e insuficiencias derivados de la ejecución de estos contratos por otras vías, en la perspectiva del interés público y de los derechos del contratista.

Precisamente sobre la necesaria cautela y prudencia en la aplicación de la institución de la resolución de los contratos administrativos, el (...) Informe n.º 6/20 emitido la Abogacía del Estado con fecha 29 de enero de 2020, indica:

«Ha de recordarse en este punto la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo y doctrina del Consejo de Estado que propugnan una aplicación proporcionada y mesurada de

las causas de resolución contractual, que constituye la forma más traumática de extinción de la relación contractual, y que conlleva graves consecuencias económicas e importantes perjuicios para el interés general. Como indicó el Consejo de Estado en su dictamen n.º 41.941, de 1 de marzo de 1979, «la facultad de resolución constituye de suyo una consecuencia tan grave que obliga a estimarla aplicable tan solo en los casos más graves de incumplimiento, pues resulta notoriamente desproporcionado e injusto que cualquier incumplimiento, aun mínimo, supusiera tal resolución, ya que esta constituye una opción que la Administración ha de ejercer siempre con obligada mesura». Y el Tribunal Supremo viene entendiendo que no basta cualquier incumplimiento del contrato para acordar su resolución, sino que es necesario que se trate de un incumplimiento del contrato grave, cualificado y de naturaleza sustancial, al ser la resolución la consecuencia más grave que puede derivarse de esta circunstancia, de tal forma que «la prudencia aconseja, salvo casos extremos, no romper la relación de concordia y colaboración que debe reinar en las relaciones contractuales administrativas» (sentencia del Tribunal Supremo de 26 de marzo de 1987)».

Para aplicar la causa de resolución por incumplimiento se deberá acreditar estar ante «una voluntad rebelde a su cumplimiento, sin bastar el simple retraso, al requerirse una pasividad dolosa, culposa o negligente imputable al contratista» (STS de 14 de diciembre de 2001). Por eso una de las cuestiones a valorar es la de si el incumplimiento del contratista pudiera haber incurrido en culpa (STS 21 de enero de 2004, rec. n.º 10262/2004).

Por otra parte, 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; en tal sentido téngase en cuenta que también constituye una prerrogativa de las Administraciones públicas de las reguladas en el art. 190 LCSP la de «declarar la responsabilidad imputable al contratista a raíz de la ejecución del contrato», sin necesidad de acudir a resolverlo, o bien la imposición de penalidades compatibles con la vigencia y ejecución del contrato.

En tal sentido, sobre la procedencia jurídica de resolver y sus límites, ha manifestado este Consejo Consultivo en su Dictamen 241/2023, de 1 de junio:

«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", habiendo declarado la sentencia de 1 de octubre de 1999 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".

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.

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

Pues bien, si ninguna de estas cautelas o vías alternativas resulta conveniente al interés público, del incumplimiento por el contratista del objeto del contrato habrá de derivarse la resolución del mismo».

Por otra parte, y como hemos reiterado en distintas ocasiones [véase, en este sentido, el Dictamen 281/2024, de 6 de junio, con cita del Dictamen 474/2022, de 7 de diciembre], se ha de recordar que la resolución del contrato por culpa del contratista requiere un incumplimiento *«grave»* del mismo, no bastando cualquier incumplimiento contractual [STS de 2 de abril de 1992]. Así, la STS de 25 de junio de 2002 señala, referida a cuando una obligación era esencial en atención a las circunstancias concurrentes, que *«el incumplimiento ha de ser grave y de naturaleza sustancial, debiendo dilucidar en qué supuestos se trata de verdadero y efectivo incumplimiento de las obligaciones contractuales, revelador de una voluntad*

deliberada y clara de no atender, dolosa o culposamente, los compromisos contraídos».

Además, entre otros, en nuestros Dictámenes 334/2021, de 17 de junio y 374/2019, de 17 de octubre hemos señalado: *« (...) Una obligación contractual esencial sería aquella que tiende a la determinación y concreción del objeto del contrato de forma que su incumplimiento determinaría que no se alcance el fin perseguido por el contrato. Ahora bien, en el mismo sentido de la Propuesta de Resolución, debe decirse que ha venido señalando el Tribunal Supremo, así, en su STS de 1 de octubre de 1999 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. Así resulta, como trascribe la Propuesta de Resolución, que "por cláusula contractual esencial se ha de entender aquella que tiende a la determinación y concreción del objeto del contrato y por lo tanto derivan del mismo, de forma que su incumplimiento determinaría que no se alcanzara el fin perseguido por el contrato».*

4. Una vez analizado el contenido del expediente remitido a esta Institución consultiva, se entiende -en unión de criterio con la Administración Pública que instruye este expediente de resolución contractual- que concurre la causa resolutoria prevista en la letra f) del art. 211.1 LCSP.

En efecto, en el presente supuesto se constata -a través de la diversa documentación obrante en el expediente instruido- la existencia de un incumplimiento -por parte del contratista- especialmente grave, cualificado, y de naturaleza sustancial del contrato, revelador de una auténtica voluntad rebelde y/o contraria al cumplimiento de la obligación principal que constituye su objeto. Circunstancias todas ellas que se materializan en el escrito de renuncia unilateral al contrato presentado por el Sr. (...) con fecha 30 de enero de 2025.

Partiendo de lo anteriormente manifestado, y dada la identidad con otros supuestos similares al analizado en el presente caso, resulta oportuno reproducir la doctrina sentada por este Consejo Consultivo de Canarias en relación con la renuncia unilateral al contrato por parte del contratista. Así, en el Dictamen 52/2020, de 13 de febrero, se manifiesta lo siguiente:

« (...) en el dictamen n.º 196/2015, de 21 de mayo, este Organismo consultivo tuvo ocasión de indicar lo siguiente:

«En el presente procedimiento concurre la causa de resolución contractual prevista en el art. 223.f) TRLCSP, considerando que el cese unilateral por la concesionaria de la prestación a la que venía obligada constituye un incumplimiento de la obligación más esencial del contrato, que es precisamente la realización de la prestación, sin que sus consideraciones acerca de los incumplimientos que imputa a la Administración la habiliten para la renuncia que llevó a efecto, abandonando la prestación del servicio. A estos efectos, es preciso tener en cuenta que, como de forma reiterada ha establecido la jurisprudencia del Tribunal Supremo (SSTS de 11 de octubre de 1982 y 19 de junio de 1984, entre otras), aún en el supuesto de tales incumplimientos efectivamente existieran, ello no habilita a la concesionaria a incumplir sus propias obligaciones ni la habilitan, por lo tanto, para renunciar o abandonar el servicio, pretendiendo de esta forma la resolución del contrato por su sola voluntad.

(…)

En definitiva, se ha producido un incumplimiento de las obligaciones esenciales del contrato, entre las que de forma indubitada se encuentra la de prestar el servicio que constituye su objeto, lo que habilita a la Administración, como pretende, para resolver el contrato por causa imputable a la concesionaria».

En idéntico sentido se pronunció el dictamen n.º 199/2004, de 11 de noviembre:

«Hay que coincidir con la propuesta de resolución que el cese unilateral por el contratista de la prestación a la que venía obligado por el contrato constituye un incumplimiento de la obligación más esencial del contrato que es precisamente la realización de esa prestación, por cuya razón concurre la causa de resolución tipificada en el art. 111.g) TRLCAP. En estos mismos términos se pronunció la Junta Consultiva de Contratación Administrativa en su informe 27/1999, de 30 de junio, según indica la propia Administración; y es que, ciertamente, si no cabe suspender unilateralmente la ejecución de un contrato por el contratista, ni siquiera invocando un supuesto incumplimiento de contrario, en virtud de la inaplicación de la conocida regla "exceptio non adimpleti contractus", salvo en supuestos tasados, menos aún cabe admitir que pueda aquél dejar de prestar su prestación esencial (…) ».

Finalmente, el dictamen n.º 641/2009, de 10 de noviembre, viene a corroborar lo ya manifestado anteriormente, al indicar que « (…) el cese unilateral por el contratista de la prestación a la que venía obligado por el contrato constituye un incumplimiento de la obligación más esencial del contrato, que es precisamente la ejecución del mismo, con la realización de la obra contratada, por cuya razón concurre la causa de resolución tipificada en el art. 206.g) LCSP».

En definitiva, concurre en el presente supuesto la causa de resolución alegada por la Administración, pues la empresa contratista ha incumplido, por causa imputable a la misma,

la obligación principal y esencial de prestar el servicio, al haber renunciado al contrato con el consiguiente cese de la actividad (art. 211 de la LCSP en relación con la cláusula 32 del Pliego)».

La doctrina expuesta en las líneas anteriores resulta plenamente aplicable al supuesto examinado, apreciándose, en consecuencia, la causa legal de resolución del contrato esgrimida por la Administración Pública.

En efecto, en el presente caso, el contratista no sólo ha renunciado expresamente -por voluntad propia y basado en los motivos que estimó oportunos en defensa de sus intereses económicos- a ejecutar la prestación objeto del contrato, sino que, además, y tras ser requerido en diversas ocasiones por la Administración contratante para que cumpliese los términos del contrato, ha rechazado las notificaciones que a tal efecto le han sido dirigidas, poniendo de manifiesto con esa conducta una clara voluntad contraria al cumplimiento del objeto contractual [informar el Plan de Seguridad y Salud con carácter previo al inicio de la obra pública, como se indica en la Propuesta de Resolución].

En conclusión, y a la vista de lo manifestado anteriormente, se aprecia la concurrencia de la causa de resolución contractual alegada por el Ayuntamiento de Arrecife en el presente supuesto [art. 211.1, letra f) LCSP].

5. Una vez apreciada la concurrencia de causa legal para la resolución del contrato por incumplimiento culpable del contratista, procede determinar los efectos de aquélla [arts. 213 y 313 LCSP en relación con las cláusulas 35.1 y demás concordantes del PCAP].

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

En todo caso, el acuerdo de resolución contendrá pronunciamiento expreso acerca de la procedencia o no de la pérdida, devolución o cancelación de la garantía que, en su caso, hubiese sido constituida -art. 213.5 LCSP-. Circunstancia ésta que resulta aplicable al presente supuesto en virtud de lo establecido en el art. 213.3 LCSP y cuyo cumplimiento se verifica en la parte dispositiva de la Propuesta de Resolución [art. 110, letra d) LCSP].

El importe de los daños y perjuicios podrá determinarse de forma motivada en expediente contradictorio instruido a tal efecto, quedando entretanto retenida la

garantía [art. 113 RGLCAP]. En este supuesto, la Administración no ha entrado a valorar si existen daños y perjuicios derivados del incumplimiento contractual del contratista, por lo que tal circunstancia se deberá sustanciar en un procedimiento autónomo y contradictorio -apartado tercero de la parte dispositiva de la Propuesta de Resolución-.

Este Consejo Consultivo ha mantenido de forma constante que, en aquellos casos en los que se declara el incumplimiento culpable del contratista, procede la incautación de la garantía definitiva prestada, sin perjuicio de que, si el importe de los daños y perjuicios causados superan el montante de esta garantía, se tramite el oportuno procedimiento contradictorio para su determinación [por todos, Dictámenes 281/2024, de 6 de junio, 510/2020, de 3 de diciembre; 363/2018, de 12 de septiembre y 196/2015, de 21 de mayo].

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 es conforme a Derecho en atención a las consideraciones jurídicas expuestas en el Fundamento IV del presente Dictamen.