Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 19 de junio de 2025.

Dictamen solicitado por la Excma. Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria en relación con el *Procedimiento de Resolución del contrato administrativo de obras denominado «Acondicionamiento de la calle Fernando Guanarteme. Fase VI. Tramo C/ Viriato-Pizarro», adjudicado a la entidad (...), por un precio de 998.200 euros (EXP. 228/2025 CA)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por la Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria por oficio de fecha 14 de mayo de 2025, con entrada en el Consejo Consultivo el 15 de mayo de 2025, es el expediente de resolución contractual por

incumplimiento culpable del contratista por demora en los plazos de ejecución del contrato e incumplimiento de la prestación principal del contrato, en relación con el contrato administrativo de obras denominado *«Acondicionamiento de la calle Fernando Guanarteme. Fase VI. Tramo C/ Viriato-Pizarro»*, adjudicado a la entidad (...) -en adelante, (...)-, por un precio de 998.200 euros.

2. La legitimidad de la Sra. Alcaldesa del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria para solicitar el dictamen, su carácter preceptivo y la competencia de este Consejo Consultivo para su emisión se derivan de los arts. 12.3 y 11.1.D.c) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), en relación con el art. 191.3, letra a), de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP) y el art. 109.1.d), de carácter básico, del Reglamento General de la Ley

[*] **Ponente: Sr. Belda Quintana.**

de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, (RGLCAP), preceptos que son de aplicación, de acuerdo con lo establecido en el apartado segundo de la Disposición transitoria primera en relación con la Disposición final decimosexta de la citada LCSP, al señalar que « *(...) será preceptivo el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva en los casos y respecto de los contratos que se indican a continuación: a) La interpretación, nulidad y resolución de los contratos, cuando se formule oposición por parte del contratista*».

Circunstancias estas que concurren en el presente procedimiento administrativo -incluida la oposición del contratista-.

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

3.1. Respecto a la regulación del contrato es oportuno traer a colación lo ya indicado por este Consejo Consultivo, entre otros, en sus Dictámenes 233/2019, de 20 de junio, 391/2019, de 7 de noviembre o 320/2020, de 30 de julio, 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 de obra denominado *«Acondicionamiento calle Fernando Guanarteme Fase VI. Tramo C/ Viriato-Pizarro»* el 26 de julio de 2022, resulta de aplicación la LCSP (Disposición Transitoria primera.2 en relación con la Disposición final decimosexta LCSP).

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

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

3.2.1. Las normas de procedimiento aplicables serán las vigentes en el momento de inicio del expediente administrativo encaminado a la resolución del contrato. 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 (LPACAP) [«*a) A los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior*»], norma de aplicación subsidiaria a los procedimientos en

materia de contratación, según establece el apartado primero de la Disposición final cuarta LCSP.

3.2.2. A la vista de lo anteriormente expuesto, y habiéndose iniciado el presente procedimiento de resolución contractual el día 21 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 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 Secretaría de la Corporación o, en su caso, de la asesoría jurídica de la Corporación, tal y como ocurre en el presente supuesto, de acuerdo con lo establecido en la Disposición Adicional Tercera, apartado 8, LCSP.

Por su parte, el art. 112.2 LCSP establece que «El avalista o asegurador será considerado parte interesada en los procedimientos que afecten a la garantía prestada, en los términos previstos en la legislación vigente en materia de procedimiento administrativo común» y el art. 109.1, apartado b) RGLCAP, prevé también la apertura de un trámite de audiencia al avalista cuando se proponga la incautación de la garantía depositada. Trámite que consta debidamente realizado en el presente expediente.

4. En cuanto al plazo de resolución contractual, cabe señalar que la Comunidad Autónoma, a través de la Ley 5/2024, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2025 ha ejercido su competencia de desarrollo y ejecución en materia de contratación en el concreto aspecto del plazo de estos procedimientos. Así, dispone la Disposición adicional Sexagésima de la citada Ley, lo siguiente:

«Sexagésima. Procedimientos de resolución contractual en materia de contratación pública.

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».

En el presente caso, habiéndose incoado el procedimiento de resolución contractual mediante Resolución n.º 5885/2025, de 21 de febrero, del Concejal de gobierno del Área de Planificación, Desarrollo Urbano y Vivienda, Limpieza, Vías y Obras y Alumbrado, podemos concluir que el procedimiento no se encuentra caducado, lo que tendría lugar el día 21 de octubre de 2025.

5. El órgano competente para dictar resolución es la Junta de Gobierno Local (Disposición adicional segunda.1 y 2 LCSP), por ser el órgano de contratación (art. 212.1 LCSP). Como tal órgano de contratación ostenta la prerrogativa de acordar la resolución del contrato, conforme al art. 190 LCSP, sin perjuicio de su delegación en el Concejal con competencias en materia de contratación en virtud el Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Las Palmas de Gran Canaria de 4 de marzo de 2021.

II

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

- Mediante Resolución n.º 28717/2022, de 26 de julio, del Concejal de gobierno del Área de Urbanismo, Edificación y Sostenibilidad Ambiental, se acordó adjudicar mediante procedimiento abierto simplificado con criterio único del precio, el contrato administrativo de obras denominado *«Acondicionamiento de la calle Fernando Guanarteme Fase VI. Tramo C/ Viriato-Pizarro»* a la entidad (...), por un plazo de ejecución de 12 meses. El presupuesto de licitación era de 1.135.627,58 euros y fue adjudicado a la entidad (...) por un precio de 998.200 euros, impuestos incluidos, el cual no podría revisarse por ningún concepto [art. 6 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) y cláusula cuarta del contrato].

- Con fecha 18 de agosto de 2022 se lleva a cabo la formalización del contrato de obras denominado *«Acondicionamiento de la calle Fernando Guanarteme Fase VI. Tramo C/ Viriato-Pizarro».*

- Con fecha 1 de septiembre de 2022 se levanta Acta de comprobación del replanteo positiva y comienzo de obra.

- Con fecha 10 de octubre de 2022 por la entidad (...) se presenta ante el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria el plan de trabajo de la obra.

- Con fecha 19 de diciembre de 2022 la entidad (...) solicita un modificado del proyecto presentando, a tal efecto, ante el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria un Informe de *«Análisis de necesidad de un proyecto de modificado al proyecto "Acondicionamiento de la calle Fernando Guanarteme Fase VI. Tramo C/ Viriato-Pizarro"»*, en el que se establecen las siguientes conclusiones:

«Como podemos comprobar en la valoración del punto anterior, el importe de los precios contradictorios requeridos para adaptar el Proyecto Original a la realidad de la obra podría rondar los 472.000 € (PEM), lo que supone aproximadamente un incremento del 50% del presupuesto del Proyecto original.

La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) establece, para el supuesto de inclusión de precios nuevos, un límite del 3% del presupuesto global del Proyecto Original para que no se tenga la consideración de modificaciones. Como se ha justificado en este informe, este valor será en cualquier caso ostensiblemente incrementado con la gran cantidad de precios contradictorios requeridos, motivo por el cual se haría totalmente necesaria la redacción y formalización de un Proyecto Modificado Nº 1.

No obstante, como se ha justificado en la valoración del punto anterior, el importe del Proyecto Modificado requerido podría superar en un 38,9% el precio inicial del contrato, porcentaje bastante superior al 20%, límite establecido en la citada Ley 9/2017 (LCSP)».

- Con fecha 13 de enero de 2023 se emite Informe técnico de respuesta a la solicitud de Proyecto Modificado de la obra *«Acondicionamiento de la calle Fernando Guanarteme Fase VI. Tramo C/ Viriato-Pizarro»* presentada por (...), en el que se exponen las siguientes conclusiones:

«1. Que los errores dentro de la descomposición de las partidas nombradas en el capítulo tres (3) del documento presentado, incumplen lo establecido en el art. 153.1 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Además, tanto el encabezado como la descripción de las unidades de obra, si describen la totalidad de las actuaciones a realizar para cada trabajo.

2. Que la solicitud de incrementos de costes indirectos incumple con lo mencionado en el art. 153.2 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, y el punto cuatro (4) del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares. Por lo tanto, no existe justificación para los costes indirectos.

3. Que al no existir la necesidad de crear precios contradictorios debido a lo mencionado en el punto primero y segundo de estas conclusiones, la Dirección Facultativa estima que NO PROCEDE la tramitación de un proyecto modificado de la actuación: ACONDICIONAMIENTO DE LA CALLE FERNANDO GUANARTEME, FASE VI, TRAMO C/ VIRIATO-PIZARRO».

- Con fecha 23 de enero de 2023 por la entidad (...) se presenta escrito de *«respuesta al denominado Informe técnico de respuesta al escrito nº. 2022-E-RC-2119 relativo al documento presentado por (...) respecto a la solicitud de proyecto modificado de la obra: "Acondicionamiento de la calle Fernando Guanarteme, Fase VI, Tramo C/ Viriato-Pizarro"»*, en el que solicitan:

« (...) que realicen de manera urgente, esta vez sí, el análisis realista, imparcial, serio y profesional que este asunto merece, tomando en consideración todo lo expuesto de manera totalmente detallada y justificada en el informe de "Análisis de necesidad de un Proyecto Modificado", y presten la necesaria colaboración como Dirección de Obra para tramitar el necesario Proyecto Modificado que permita solventar las múltiples indefiniciones, errores o carencias del proyecto que nos permita la continuidad de los trabajos y el cumplimiento de nuestro contrato».

- Con fecha 17 de febrero de 2023 se emite Informe por la Dirección Facultativa en respuesta al anterior escrito de (...) -de 23 de enero de 2023-, en el que se hace constar la siguiente conclusión:

«A tenor de lo expuestos en los puntos anteriores, esta Dirección Facultativa una vez estudiado el contenido del documento presentado por (...) concluye y reitera que al no existir la necesidad de crear precios contradictorios más allá del 3% NO PROCEDE la tramitación de un proyecto modificado».

- Con fecha 14 de marzo de 2023 se emite Informe por la Dirección Facultativa y Responsable del contrato, sobre la paralización de la obra en el que se expone lo siguiente:

«Según asunto epigrafiado, vista la certificación de obras de enero de 2023 con un importe de ejecución material real de 89.347,06 € sobre 954.308,89 del total previsto para toda la obra, es decir el 9,38% del presupuesto, frente al 50% del plazo, el técnico que suscribe informa, que de seguir el actual ritmo de las obras, no se cumplirá con el plazo contratado.

Encontrándose las obras prácticamente paralizadas desde el mes de enero, esta dirección facultativa, ha solicitado por escrito a la empresa contratista el aumento del ritmo de los trabajos así como la actualización del programa de trabajos que recoja y corrija los retrasos acumulados, haciendo caso omiso a entregar la documentación solicitada así como a

recibir las directrices escritas en el libro de órdenes, procediendo además a la paralización de las obras.

Visto lo descrito, en virtud del art 194 de la Ley 9/2017 de contratos del Sector Público, y tomando como referencia el artículo 29 del Pliego de Cláusulas administrativas, esta dirección de obra propone la imposición de penalidades el tiempo que la obra continúe paralizada en las cantidades indicadas en el Pliego de Cláusulas Administrativas».

- Con fecha 10 de abril de 2023 por la Dirección Facultativa y Responsable del contrato, se emitió Informe sobre la paralización de la obra, en el que se expone lo siguiente:

«Según asunto epigrafiado, el técnico que suscribe informa al Órgano de Contratación que la obra sigue paralizada desde el mes febrero por parte de la Empresa Adjudicataria de la obra de ACONDICIONAMIENTO DE LA CALLE FERNANDO GUANARTEME FASE VI, TRAMO CALLE VIRIATO-PIZARRO, a pesar de las reiteradas solicitudes por parte de esta Dirección Facultativa de que reinicien las mismas.

Esta dirección facultativa, ha solicitado en varias ocasiones a la empresa adjudicataria que retomen los trabajos, así como la actualización del programa de trabajo donde se que recoja y corrija los retrasos acumulados, haciendo caso omiso a las solicitudes».

- Con fecha 18 de abril de 2023 por la Dirección Facultativa y Responsable del contrato, se emitió Informe sobre la paralización de la obra y el peligro para los peatones, en el que se expone lo siguiente:

«En línea con los informes anteriores, esta dirección facultativa informa al Órgano de contratación lo siguiente:

- La obra continua paralizada desde el mes de febrero y con acopios en medio de las aceras.

- En visita girada el lunes 17 de abril se comprueba que los hormigones provisionales para dar continuidad al paso de los peatones se están disgregando, resultando un peligro para los mismos.

- La empresa hace caso omiso de los requerimientos de esta D.F. -ya no contesta los mails- para el mantenimiento de las medidas de seguridad, retomar las obras y entrega de un plan de obra actualizado junto a un estudio de desvío de tráfico.

- En conversación telefónica que se ha mantenido con la jefa de obra, me comunica que no continuaran con las obras si no se atienden a sus demandas con la redacción de un modificado.

En vista de lo expuesto y a la existencia de distintos informes en cuanto a la redacción de un modificado del proyecto, esta dirección facultativa solicita al Órgano de Contratación la toma de las medidas que considere oportunas para salvaguardar el interés General».

- Mediante Resolución n.º 16918/2023, de 20 de abril, de la Directora General de Urbanismo y Vivienda del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, se resuelve la sustitución del Director de Obra del expediente *«Acondicionamiento de la calle Fernando Guanarteme, Fase VI, Tramo C/ Viriato-Pizarro».*

- Con fecha 11 de agosto de 2023 por (...) se emite Informe sobre las certificaciones de la obra *«Acondicionamiento de la calle Fernando Guanarteme Fase VI, Tramo calle Viriato-Pizarro»*, en el que se hace constar lo siguiente:

« (...) Habida cuenta de la paralización temporal sufrida en la obra, desde antes del nombramiento de esta Dirección Facultativa y hasta el 12 de mayo, tal y como consta no solo en los distintos informes realizados sino también en el Libro de Órdenes, con fecha 9 de mayo se emite la certificación número 8 correspondiente al mes de abril.

Esta la certificación número 8 corresponde con obra ejecutada anteriormente al nombramiento de esta Dirección Facultativa, que se comprueba con las mediciones, planos y fotos aportados por la contrata, así como las comprobaciones realizadas in situ del estado de la obra.

Resulta de especial mención lo certificado en el capítulo de Gestión de Residuos, con los certificados debidamente aportados, así como en Seguridad y Salud, que se corresponde al buen mantenimiento de las condiciones de seguridad durante el tiempo de inactividad y a la presentación del informe del georradar para detección de servicios afectados, en concordancia con las prescripciones indicadas en el presupuesto.

Así mismo, si bien se han incluido en esta certificación número 8, 221,01m² de demolición de baldosas, se expone que existe un error en la unidad y que debe ir en la 01.03 Demolición pavim. Horm. Masa 15cm espesor medios mecánicos, lo cual se corrige en la certificación número 10, correspondiente al mes de junio.

En última instancia, y en referencia a las cantidades incluidas en la certificación número 9 correspondiente al mes de mayo, se indica que existen errores materiales en las mediciones de varias unidades de obra de los capítulos de demoliciones y gestión de residuos, que se han revisado y subsanado en la certificación siguiente, número 10 y correspondiente al mes de junio.

Es por todo lo expuesto, se tiene a bien concluir que las certificaciones se han realizado con el mejor criterio técnico y con la información disponible, estando enmarcadas en la Ley de Contratos del Sector Público, siendo al día de la fecha la última certificación emitida, la

número 11 correspondiente a obra realmente ejecutada y corregidos los errores materiales que se produjeron en las anteriores y advertidos por la técnico del Cabildo».

- Mediante Resolución n.º 33132/2023, de 1 de septiembre, del Concejal de gobierno del Área de Planificación, Desarrollo Urbano y Vivienda, Limpieza, Vías y Obras y Alumbrado, se acuerda la prórroga del plazo de ejecución de la obra denominada *«Acondicionamiento de la calle Fernando Guanarteme, Fase VI, Tramo C/ Viriato-Pizarro»* hasta el 30 de noviembre de 2023 y se requiere a la entidad (...) para que presente a la mayor brevedad posible nuevo programa conforme a la ampliación de plazo otorgada.

- Con fecha 15 de noviembre de 2023 por parte de (...) se requiere al Servicio de Urbanismo, Proyectos y Obras del Área de gobierno de Planificación, Desarrollo y Vivienda, Limpieza, Vías y Obras y Alumbrado del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria para que *«ante la negativa de la empresa a firmar la certificación emitida por la Dirección de Obra, se adjunta la misma con el fin de que se le dé audiencia oficial desde el Órgano de Contratación (...) »*, dicha certificación era la n.º 14 por importe mensual de 8.474,38 euros.

- Con fecha 16 de noviembre de 2023 por el Director de Obra se emite Informe de finalización de la obra en el que se concluye lo siguiente:

« (...) Es por ello, que estando en el último mes del contrato, y en virtud del mencionado artículo del Reglamento 100.2 Petición de prórroga del plazo de ejecución esta Dirección Facultativa considera más aconsejable esperar a la terminación del plazo para proceder a la resolución del contrato, en cuanto se considera probado que se cumplen las cláusulas mencionadas del artículo 211 de la Ley, pues la empresa ha incumplido la obligación principal del contrato así como los plazos establecidos para su consecución y el motivo de ello no es otro que la falta de personal y de medios suficientes y adecuados por parte del contratista, así como los retrasos y, en ocasiones, la paralización de los trabajos, habiendo certificado a la práctica finalización del contrato tan solo el 22,43% del presupuesto adjudicado, lo que hace inviable la finalización dentro del plazo previsto.

Así mismo, y en base al artículo 24 la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, se deberá citar a la empresa, en un plazo de 15 días desde la finalización de la obra para comprobación, medición y liquidación de las obras realizadas.

Por último, en referencia al material, escombros y basuras existentes en obra, la empresa deberá retirarlo todo en un plazo de 15 días».

- Con fecha 23 de noviembre de 2023 la entidad (...) presentó escrito de solicitud de ampliación del plazo de ejecución de las obras por un periodo de diez meses.

- Con fecha 29 de noviembre de 2023 por el Director de Obra se emite informe en relación con la solicitud de ampliación del plazo de las obras formulada por (...), en el que expone lo siguiente:

« (...) 1. Atraso inicial en el arranque de las obras.

La obra comienza el 1 de septiembre de 2022 con la firma del acta de replanteo con un plazo inicial de ejecución de 12 meses, siendo la fecha inicial de finalización prevista el 1 de septiembre de 2023 aunque, tal y como expone la contrata, la ejecución no comienza hasta 44 días después. A este extremo, argumenta la contrata que no fue hasta esta fecha que recibió los permisos de ocupación de vía, aunque obvia en mencionar que no presentó oficialmente el Plan de Seguridad y Salud hasta el 27 de septiembre de 2023, lo cual es totalmente indispensable para que el Órgano de Contratación lo apruebe y se realice la correspondiente apertura del centro de trabajo, sin la cual no se puede comenzar ninguna labor.

Obvia además la contrata que, si bien la Dirección Facultativa se presta a solicitar los permisos con el fin de agilizar el proceso, se indica en el Pliego de Prescripciones Técnicas que esto es deber de la empresa adjudicataria:

"1.4 RELACIONES LEGALES Y RESPONSABILIDAD DEL CONTRATISTA

El adjudicatario deberá obtener todos los permisos y licencias necesarias para la ejecución de las obras. (...) "

2. Ralentización de la ejecución de la Fase I de las obras.

Como se indica en el escrito, habiendo trascurrido tan solo 2,5 meses del contrato, con fecha 19 de diciembre de 2022 se recibió de la empresa adjudicataria solicitud de proyecto modificado, argumentando la necesidad de crear unidades por cambios en el proceso constructivo, a lo cual la Dirección Facultativa respondió de forma negativa al respecto, con informe de fecha 13 de enero de 2023, en tanto las nuevas unidades solicitadas en el escrito de la empresa comprenden costes indirectos y medios auxiliares que, en todo caso, se consideran incluidos en las partidas del proyecto.

3. Atraso en el arranque de la Fase II de las obras.

Con esta situación presente, según consta en la hoja número 6 del Libro de Órdenes (y siguientes), el día 1 de marzo de 2023 se produce la paralización de la obra, la cual se alarga hasta el día 22 de junio de 2023, según se dejó constancia en la hoja número 28 del Libro de Órdenes, y siendo también prueba de esto que la certificación del mes de marzo se emite con una cuantía de cero euros, prueba de la nula actividad tenida durante este mes.

No le consta a esta Dirección Facultativa que el anterior técnico diera instrucción alguna para que no se iniciasen los trabajos de la manzana 3 ni siquiera para que se parara la obra, sino al contrario, entre esas fechas se requirió de forma constante a la contrata para que reanudara las obras (6 [1/3/23], 7 [3/3/23], 8 [6/3/23], 9 [8/3/23], 10 [9/3/23], 11 [10/3/23], 12 [13/3/23], 13 [14/3/23], 14 [15/3/23] a 15 [16/3/23]).

Hoja 7 del 3 de marzo de 2023

"Asunto: OBRA PARADA.

En visita girada el día señalado a las 10h 30m se comprueba que la obra está parada, la jefa de obra ausente y solo el técnico en topografía. Se volverá a enviar por mail un requerimiento para que continúe la obra, entregue y un plan de obra corregido. (...) "

A este respecto, durante el transcurso de la paralización se mantuvieron diversas reuniones con el fin de resolver discrepancias existentes entre las certificaciones emitidas por la Dirección Facultativa y reclamaciones de la empresa, que se resuelven con la reanudación de la obra y la firma de las cuatro certificaciones que, aunque emitidas en el plazo reglamentario, se reciben firmadas por correo electrónico el 21 de junio de 2023, con un escrito de discrepancias al respecto. En ningún caso esta Dirección de Obra llegó a acuerdo para tramitar un Proyecto Modificado, en cuanto las razones argumentadas por la contrata ya fueron rechazadas en primera instancia y en ningún caso se encuentran dentro de los límites de la Ley de Contratos del Sector Público.

La obra se reanuda, tal y como indica la contrata y como consta en la hoja 28 del 22 de junio de 2023, el 16 de mayo de 2023, y así las cosas, y con el objetivo de promover la continuidad de la obra, esta Dirección de Obra propone y el Órgano de Contratación concede ampliación de plazo, solicitada por la empresa con fecha 17 de agosto de 2023, lo cual fijó la nueva fecha de finalización el próximo 30 de noviembre de 2023.

4. Ralentización de la ejecución de la Fase II de las obras.

Es en la autodenominada por la contrata Fase II donde se solicita un mayor tiempo y donde esta Dirección Facultativa no puede estar más en desacuerdo.

En todo caso, desde la reanudación de la obra se dejó constancia en la hoja nº 28 del Libro de Órdenes (22/6/23) que, como no puede ser de otra manera:

" (...)

Visto el estado de la misma al día de la fecha, se recuerda la imperiosa necesidad de permitir el acceso con seguridad (se remite al Plan de SyS) a los inmuebles en todo momento, debiendo adaptar los tajos si fuera necesario.

Así mismo, no se permite demolición lado tierra hasta que se adecente el lado mar para el paso seguro de los viandantes.

(...) "

Y así mismo es totalmente falso que estas restricciones sean adicionales a las establecidas en el proyecto, pues tal y como se indica en el Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares:

"1.8 SEÑALIZACIÓN DE LAS OBRAS Y DESVÍOS DE TRÁFICO

(...)

Será, asimismo, por cuenta del Contratista los gastos de construcción, colocación y conservación de los carteles anunciadores de la obra, según el modelo facilitado por el Órgano de Contratación del Ayuntamiento. Así mismo queda obligado a realizar y señalizar a su costa todos los desvíos de tráfico de vehículos y de peatones que fuesen necesarios para no interrumpir el tránsito normal de los mismos en especial los accesos a viviendas y garajes. Se realizarán tantos desvíos como fuesen necesarios a juicio de la Dirección de obra, especialmente con motivo de no interrumpir en ningún momento el servicio de transporte público".

Y no solo se hace mención a este punto en el Pliego, sino que también en diversos sitios de la memoria se recuerda de la necesidad de organizar la obra por tajos y de habilitar los correspondientes pasos y accesos a viviendas y garajes, se transcribe a continuación diferentes partes de la memoria:

"Las obras se realizarán por tramos, organizados de forma que no se interrumpa el tráfico."

"Y para garantizar el acceso a las viviendas se habilitarán zona de paso para los peatones y acceso a garajes, mediante pasarelas, vallas y todas las medidas que sean necesarias en cada caso concreto."

"Cabe destacar que la empresa adjudicataria queda obligada a señalizar todos los desvíos de tráfico de vehículos y de peatones que fuesen necesarios para no interrumpir el tránsito normal de los mismos en especial los accesos a viviendas y garajes."

Y en referencia a este punto también cabe destacar que es especialmente falso que se haya obligado a la contrata a permitir el paso de usuarios y peatones de manera incontrolada, nunca ha sido de manera incontrolada sino fruto de que ha sido la propia contrata la que ha pretendido trabajar en ambas aceras a la vez, lo que deja a los peatones en el centro de la calzada, como es normal en multitud de obras en esta ciudad, y prueba de ellos es que esta Dirección de Obra tuvo que prohibir la demolición de la acera del lado tierra, como se ha expuesto en la hoja del libro número 28 transcrita.

Y resulta sorprendente para esta Dirección Facultativa que se indique que se ha tenido que ejecutar la obra abierta y cohabitada, lo cual es totalmente falso tal y como consta en

las órdenes dadas en la hoja 6 del Libro de Incidencias de 23/8/23 y en correo de fecha 14/9/23, así como en numerosas visitas presenciales.

Hoja 6 de 23 de agosto de 2023 del Libro de Incidencias

"Visitada la obra, en ausencia del Coordinador de Seguridad y Salud, se observan deficiencias que deben corregir:

La obra debe estar perfectamente vallada en todo momento.

No se permitirá el paso de peatones por zonas de obra no habilitadas ni segregadas de la maquinaria.

Se revisará diariamente la señalización."

Cabe destacar que no solo antes de la paralización, sino también después de la reanudación, la obra ha tenido un ritmo muy lento, de lo cual se ha dejado constancia en numerosas comunicaciones y requerimientos realizados por correo electrónico (destacando los enviados los días 30/8, 22/9 y 4/10) y en el correspondiente Libro de Órdenes, hojas 31 y 34 del 23/8/23 y 10/10/23 respectivamente.

Después de la reanudación, no solo la obra ha tenido un ritmo muy lento, por la falta de medios materiales y humanos para la correcta ejecución de la obra en el plazo establecido, sino también que también ha habido la falta de diligencia en la organización de la misma, prueba de ello es que ya el día de la reanudación esta Dirección de Obra solicitó en el Libro de Órdenes (hoja 28 del 22/6) información sobre la recepción en obra de los bordillos y que estos no llegaron hasta el día 23/8 (hoja 31 del mismo día).

No solo se ha comprobado constantemente la falta de organización en obra, sino además la mala ejecución que ha habido en todo momento, de lo cual es prueba que se ha tenido que reponer y reparar tajos mal ejecutados, incluso sin tener que ordenarlo esta Dirección Facultativa, tal y como se dejó constancia en varios correos electrónicos y en la hoja 33 del 10/10/23 con el asunto "Deficiencias":

"Se deja constancia de lo comentado en correo de fecha 22/9/2023 y 4/10/2023 enviados a la jefa de obra en relación a deficiencias encontradas:

Mala colocación de pavimento direccional, sin criterio de proyecto u orden accesibilidad TMA/851/2021.

Colocación de solera sin haber recibido en obra los bordillos, aun cuando se ha ordenado y solicitado en varias ocasiones información del suministro (hojas 28 y 30 del 22/6 y 30/6 respectivamente) no llegando hasta el 23/8 y colocándose el primero el 15/9.

Colocación de bordillo a mal altura, quedando "enterrados" con respecto al asfalto y sin cumplir plano de replanteo.

Mal nivelación de solera, se comprueban zonas con 14cm de espesor de mortero, con el consiguiente peligro de rotura de pavimentos, esto se advierte verbalmente en obra, siendo la empresa responsable en caso de que suceda."

Todo esto que se presenta es prueba del bajo ritmo experimentado en obra durante la mayor parte de la duración del contrato, si bien en octubre se realizó un avance mayor, en este último mes de noviembre se ha podido comprobar que han bajado los medios materiales y humanos puestos a disposición por la empresa para la ejecución de la obra, tanto en personal propio como en subcontratas.

Así mismo, y según consta en la hoja número 36 del Libro de Órdenes, el pasado lunes 6 de noviembre de 2023 la empresa abandonó la obra, llevándose la mayor parte del material allí acopiado, a lo que la adjudicataria argumenta como un procedimiento normal en sus labores. Esta Dirección Facultativa ha podido comprobar que esa misma semana, el jueves 9 de noviembre de 2023, han vuelto, aunque con tan solo 2 operarios, lo cual es altamente insuficiente para la consecución de las labores a realizar.

De hecho, es tan bajo el ritmo y los medios disponibles, que en el día jueves 16 de noviembre de 2023, el Coordinador de Seguridad y Salud, en visita realizada ha tenido que paralizar el tajo en ejecución, al haber un solo operario en obra, lo cual incumple las medidas mínimas a tener en obra.

5. Atraso en el arranque de la Fase III de las obras.

Respecto a este punto cabe solo destacar que, al día de la fecha la contrata no ha terminado con los trabajos en curso entre las calles P. y Churruca y tampoco ha solicitado ampliar las zonas de trabajo.

En referencia a la argumentación de necesidad de un Proyecto Modificado, esta Dirección Facultativa incide en que ya se dio respuesta a la primera solicitud presentada y se ha dado respuesta por correo electrónico a una tercera solicitud informal realizada y, además, se quiere puntualizar que, de acuerdo a la Artículo 242. Modificación del contrato de obras:

"4. Cuando el Director facultativo de la obra considere necesaria una modificación del proyecto y se cumplan los requisitos que a tal efecto regula esta Ley, recabará del órgano de contratación autorización para iniciar el correspondiente expediente (...) ."

En base a esto, el pasado 20 de octubre de 2023 se emitió solicitud de modificado al Órgano de Contratación, por modificaciones no previstas en la documentación que rigió la licitación, siendo principalmente por servicios afectados y unidades que se han ido certificando de acuerdo a las partidas alzadas existentes en proyecto y a precios nuevos aprobados que no superan el 3% del contrato. Así mismo, en dicha solicitud también se solicitó la continuidad provisional de los trabajos, por lo que no se puede considerar que la tramitación del mismo sea indispensable para la realización de la obra. A esta solicitud, ha

informado al respecto en el mismo día de hoy, el Supervisor de la obra y de la Dirección Facultativa desestimándola.

Dicho esto, se quiere puntualizar que no es cierto la argumentación de la contrata de cambios de procesos de ejecución que no pudieran ser previstos durante el proceso de licitación pues, tal y como se ha probado, la ejecución de la obra por tajos o tramos específicos que permitan el paso seguro de vecinos y viandantes era algo que estaba especificado tanto en la memoria como en el correspondiente Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares y que, además, es uso y costumbre en una obra de esta característica.

Esta Dirección Facultativa quiere también destacar que el punto 26 del Pliego de Cláusulas Administrativas especifica que en el plazo de un mes desde la firma del contrato se presentará un Programa de Trabajos, el cual no fue presentado hasta el 10 de octubre de 2022. Y quedando el programa de trabajos totalmente obsoleto después de la paralización, esta Dirección de Obra solicitó uno nuevo, según consta en la hoja 28 del 22/6 a lo que no se recibió respuesta. También el Órgano de Contratación, en su resolución de ampliación de plazo, requirió a la contrata para que aportara un nuevo programa de trabajo actualizado, a lo que tampoco consta respuesta alguna.

El programa de trabajos inicial se ajustaba a lo indicado en el proyecto, estando por tanto totalmente incumplido con los plazos establecidos, destacando al respecto que, al día de la fecha, la última certificación a origen asciende a la cantidad de 223.890,82€ (líquido) y, siendo el presupuesto de adjudicación de 998.200,00€, se eleva la ejecución, a un mes para finalizar el contrato, a tan solo el 22,43%.

Esta Dirección Facultativa considera que el retraso en la ejecución de la obra es responsabilidad única de la contrata, por falta de medios y recursos puestos por la empresa a disposición de la obra y las varias paralizaciones sufridas, así como a la mala organización y productividad exigible para una obra de estas características, no considerando que existan razones de índole técnica que imposibiliten el cumplimiento del contrato.

(...)

Es por todo lo expuesto, teniendo en cuenta que han trascurrido más de quince días desde las causas esgrimidas como supuesto origen del retraso, así como estando en el último mes del plazo de ejecución, en virtud del mencionado artículo 100. Petición de prórroga del plazo de ejecución, que esta Dirección Facultativa tiene a bien proponer no conceder la solicitada ampliación de plazo y considera más aconsejable esperar a la terminación del mismo para proceder a la resolución del contrato, en cuanto se considera probado que se cumplen las cláusulas mencionadas del artículo 211 de la Ley, pues la empresa ha incumplido la obligación principal del contrato así como los plazos establecidos para su consecución y el motivo de ello no es otro que la falta de personal y de medios suficientes y adecuados por parte del contratista, así como los retrasos y, en ocasiones, la paralización de los trabajos,

habiendo certificado a la práctica finalización del contrato tan solo el 22,43% del presupuesto adjudicado, lo que hace inviable la finalización dentro del plazo previsto.

Así mismo, y en base al artículo 246 la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, se deberá citar a la empresa, en un plazo de 15 días desde la finalización de la obra para comprobación, medición y liquidación de las obras realizadas.

Por último, en referencia al material, escombros y basuras existentes en obra, la empresa deberá retirarlo todo en un plazo de 15 días».

- Con fecha 1 de diciembre de 2023, ante la negativa de la entidad (...) de firmar las Certificaciones n.º 14 y 15 emitidas por la Dirección de Obra por importe de 8.474,38 euros y 12.275,66 euros, respectivamente, se le notificó un trámite de audiencia respecto de las mismas, para que, a los efectos de su conformidad o reparo, pudiera formular las alegaciones que estimara oportunas.

Con fecha 5 de diciembre de 2023 la entidad (...) presentó escrito de alegaciones.

- Con fecha 14 de diciembre de 2023 se llevó a cabo el acto de comprobación y medición de la obra, levantándose la correspondiente Acta en la que se hizo constar lo siguiente:

« (...) La D.F. expresa y se reafirma en las mediciones reflejadas en la certificación nº 15, firmada por la empresa con reservas.

La contrata muestra su disconformidad con las mismas y aporta su listado de mediciones de las unidades de obra del proyecto adjudica, realmente ejecutadas a su criterio, la cual asciende a 500.610,82 € (PEM).

La contrata manifiesta que en esta valoración no se incluyen determinadas obras adicionales ejecutadas que deberían ir conforme a un modificado, según comunicaciones entregadas en los meses anteriores.

Esta D.F. se reafirma al respecto de estas unidades en lo indicado en correo 23/10.

Por último se realiza medición acopios que quedarán en obra y no se han incluido en ninguna certificación/medición:

60 ml bordillo

2 pallets pavimento acera: 307,2 m2

5 pallets adoquín: 46,2 m2

La contrata comunica que está pendiente de entregar certificados de Gestión de Residuos».

- Con fecha 15 de diciembre de 2023 la entidad (...) presenta escrito en el que solicita de la Administración municipal que tramite la modificación del contrato, o bien, que proceda a resolverlo de mutuo acuerdo.

- Con fecha 20 de diciembre de 2023 la entidad (...) presenta escrito en el que solicita de la Administración municipal que tramite la modificación del contrato y la fijación de un nuevo plazo de ejecución; o bien, que procede a la resolución de mutuo acuerdo; o bien, la resolución por demora en el pago de la Administración.

- Con fecha 26 de diciembre de 2023 se emite Informe Jurídico por el Servicio de Urbanismo, en el que se concluye y propone «incoar expediente administrativo para la resolución del contrato de fecha 18 de agosto de 2022 formalizado con la adjudicataria (...) (...), por darse la causa legal del artículo 211.1 d) de la LCSP respecto de la obra denominada "Acondicionamiento de la calle Fernando Guanarteme Fase VI, Tramo calle Viriato-Pizarro" con cargo al Plan de Cooperación del Cabildo 2020-2023, por el importe de 998.200,00 €, incluido IGIC (0%) y con un plazo de ejecución de 12+3 meses».

- Con fecha 19 de enero de 2024 la entidad (...) presenta escrito en el que insta *«la resolución del contrato por impago de los trabajos ejecutados»*, reclamando, al tiempo, el pago de los mismos *«tanto de las unidades de obra previstas en el proyecto, como de aquellas realizadas por exigencia de la dirección de obra a pesar de no obrar así definidas en el proyecto».*

III

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

- Mediante Decreto 9431/2024, de 6 de marzo, del Concejal de gobierno del Área de Planificación, Desarrollo Urbano y Vivienda, Limpieza, Vías y Obras y Alumbrado, se acuerda incoar *«procedimiento para la resolución del contrato de obras de fecha 18 de agosto de 2022 formalizado con la adjudicataria (...) (...), por darse la causa legal del artículo 211.1 d) de la LCSP respecto de la obra denominada "Acondicionamiento de la calle Fernando Guanarteme Fase VI, Tramo calle Viriato-Pizarro" con cargo al Plan de Cooperación del Cabildo 2020-2023, por el importe de 998.200,00 €, incluido IGIC (0%) y con un plazo de ejecución de 12+3 meses, aceptando íntegramente el contenido de los informes de la Dirección Facultativa y del Supervisor de las Obras que obran en el expediente de Contratación nº. 22.PCA.10.02/22-O denominado "Acondicionamiento de la calle Fernando*

Guanarteme Fase VI Tramo C/ Viriato-Pizarro", según se hace constar en los antecedentes de la presente».

Asimismo, se acordaba notificar la mencionada Resolución a la contratista y a la avalista -(...), Sucursal en España, otorgándoles un trámite de audiencia por plazo de diez días naturales, a los efectos de alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimaran pertinentes.

- Mediante Resolución n.º 9949/2024, de 8 de marzo, del Concejal de gobierno del Área de Planificación, Desarrollo Urbano y Vivienda, Limpieza, Vías y Obras y Alumbrado, se resuelve:

«Primero.- AUTORIZAR y DISPONER el gasto de 42740,84 euros, con el fin de atender las obligaciones derivadas del contrato menor de OBRAS indicado, con cargo a la consignación existente en la aplicación número 2024 - 06005 - 15101 - 60900 del presupuesto de este Ayuntamiento, que se financia con fondos propios.

Segundo.- ADJUDICAR a (...), con N.I.F. (...), el contrato menor de OBRAS, "ACTUACIONES PROVISIONALES URGENTES A ACOMETER EN LA CALLE FERNANDO GUANARTEME"».

- Con fecha 15 de marzo de 2024 por parte de la entidad (...) se presenta escrito de alegaciones, oponiéndose a la resolución del contrato por incumplimiento culpable del contratista, y oponiendo como causa previa de resolución el impago por parte de la Administración.

Por la entidad avalista no se formulan alegaciones.

- Con fecha 15 de marzo de 2024 por la entidad (...) se presenta escrito de *«Respuesta a escritos del Director de las Obras en el Libro de Órdenes del Proyecto: "Acondicionamiento calle Fernando Guanarteme. Fase VI. Tramo calle Viriato-Pizarro (Expte. 57/2021)».*

- Con fecha 19 de marzo de 2024 por la entidad (...) se presenta nuevo escrito de alegaciones en el que solicita tener «por denunciado el incumplimiento del artículo 246 de la LCSP, debiendo suspenderse inmediatamente las obras en tanto no se proceda a la comprobación y medición con presencia de mi representada y de los técnicos de que la misma pretende valerse para la mejor defensa de sus derechos».

- Con fecha 17 de mayo de 2024 se emite Informe Jurídico por el Servicio de Urbanismo en relación con la oposición y las alegaciones formuladas por la entidad (...) a la resolución contractual.

- Con fecha 14 de junio de 2024 se emite Propuesta de Resolución por el que se resuelve:

«PRIMERO.- Acordar la resolución del contrato de obras de fecha 18 de agosto de 2022 formalizado con la adjudicataria (...), con CIF (...), por incumplimiento de la empresa contratista en virtud de la causa legal del artículo 211.1 letra d) de la LCSP - La demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista -, con la aceptación y de conformidad con el contenido de los informes técnicos y jurídicos que se citan y transcriben en los antecedentes de la presente, respecto de la obra denominada "Acondicionamiento de la calle Fernando Guanarteme Fase VI, Tramo calle Viriato - Pizarro" con cargo al Plan de Cooperación del Cabildo 2020-2023, por el importe de 998.200,00 €, incluido IGIC (0%) y con un plazo de ejecución de 12 + 3 meses,

SEGUNDO.- Incautar la garantía definitiva constituida en fecha 15 de junio de 2022 por importe de 49.910,00 €, mediante AVAL de (...), SUCURSAL EN ESPAÑA ((...)), sin perjuicio de que, si el importe de los daños y perjuicios causados superan el montante de dicha garantía incautada, se tramite el oportuno expediente contradictorio al objeto de su determinación y liquidación. (...) ».

- Mediante Resolución 26315/2024, de 25 de junio, del Concejal de gobierno del Área de Planificación, Desarrollo Urbano y Vivienda, Limpieza, Vías y Obras y Alumbrado, se acuerda *«la suspensión del plazo del procedimiento de resolución contractual iniciado por la Resolución n.º 9431/2024, de 6 de marzo, del Concejal de gobierno del Área de Planificación, Desarrollo Urbano y Vivienda, Limpieza, Vías y Obras y Alumbrado, para la resolución del contrato de obras de fecha 18 de agosto de 2022 formalizado con la adjudicataria (...), por incumplimiento de la empresa contratista en virtud de la causa legal del artículo 211.1, letra d) de la LCSP, desde la fecha de solicitud y hasta que por la Asesoría Jurídica municipal se emita el preceptivo informe jurídico.*

A estos efectos, se notifica que la solicitud del Informe preceptivo se ha efectuado con fecha 18 de junio de 2024».

- Con fecha 26 de junio de 2024 se emite Informe por la Dirección General de la Asesoría Jurídica en el que se concluye lo siguiente:

«De este modo se concluye que, a la vista de la propuesta de resolución de fecha 14 de junio de 2024 remitida por el Centro Gestor, concurriendo la causa de resolución prevista y habiéndose seguido el procedimiento legalmente establecido es parecer de esta Asesoría Jurídica que el mismo se sujeta a lo dispuesto en la normativa de aplicación y, en su consecuencia, es conforme a derecho.

Por ello se emite informe favorable por esta Dirección General de la Asesoría Jurídica a la propuesta de resolución del meritado contrato así como a la incautación de la garantía

definitiva constituida en fecha 15 de junio de 2022 mediante AVAL de (...), SUCURSAL EN ESPAÑA ((...)).

Tal es el informe jurídico de quien lo suscribe que, desde luego, se somete a cualquier otro mejor fundado en Derecho».

- Mediante Resolución 32671/2024, de 19 de agosto, del Concejal de gobierno del Área de Planificación, Desarrollo Urbano y Vivienda, Limpieza, Vías y Obras y Alumbrado, se resuelve *« (...) Primero.- Levantar la suspensión del procedimiento de resolución contractual acordado en virtud de la Resolución n.º 9431/2024, de 6 de marzo, del Concejal de gobierno del Área de Planificación, Desarrollo Urbano y Vivienda, Limpieza, Vías y Obras y Alumbrado, para la resolución del contrato de obras de fecha 18 de agosto de 2022 formalizado con la adjudicataria (...), por incumplimiento de la empresa contratista en virtud de la causa legal del artículo 211.1, letra d) de la LCSP, desde la fecha de solicitud y hasta que por la Asesoría Jurídica municipal se emita el preceptivo informe jurídico.*

A estos efectos, se notifica que la solicitud del Informe preceptivo se ha efectuado con fecha 26 de junio de 2024. (...) ».

- Mediante Resolución 51741/2024, de 26 de agosto, del Concejal de gobierno del Área de Planificación, Desarrollo Urbano y Vivienda, Limpieza, Vías y Obras y Alumbrado, se resuelve *«Primero.- Acordar la suspensión del plazo del procedimiento de resolución contractual iniciado por la Resolución n.º 9431/2024, de 6 de marzo, del Concejal de gobierno del Área de Planificación, Desarrollo Urbano y Vivienda, Limpieza, Vías y Obras y Alumbrado, para la resolución del contrato de obras de fecha 18 de agosto de 2022 formalizado con la adjudicataria (...), por incumplimiento de la empresa contratista en virtud de la causa legal del artículo 211.1, letra d) de la LCSP, desde la fecha de solicitud y hasta que por el Consejo Consultivo de Canarias se emita el preceptivo informe.*

A estos efectos, se notifica que la solicitud del Informe al Consejo Consultivo de Canarias se ha efectuado con fecha 20 de agosto de 2024. (...) ».

Resolución que fue debidamente notificada a la entidad (...) y a la avalista.

- Con fecha 21 de octubre de 2024, por este Organismo Consultivo se emite el Dictamen 602/2024, por el que se acuerda la retroacción del procedimiento a los fines indicados en el Fundamento IV del mismo.

- Con fecha 2 de enero de 2025 por el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria se solicita al Cabildo Insular de Gran Canaria *«informe y justificación del abono y, en su caso, con aportación de las comunicaciones que se hayan dirigido a la empresa respecto de las certificaciones que se citan a continuación:*

De la certificación nº 3 (Nov-2022) de importe 16.621,60 €, fueron abonados 16.213,66 € el 11/01/2023 y pendiente de abono la cantidad de 407,94 €.

De la certificación nº 9 (May-2023) de importe 21.979,64 €, fueron abonados 19.773,86 € el 30/10/2023 y pendiente de abono la cantidad de 2.205,78 €.

De la certificación nº 10 (Jun-2023) de importe 20.025,15 €, fueron abonados 15.924,54 € el 31/10/2023 y pendiente de abono la cantidad de 4.100,61 €».

- Con fecha 10 de febrero de 2025 se emite Informe Jurídico por el Servicio de Urbanismo del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria en el que, entre otros extremos, se expone lo siguiente:

« (...) De lo realmente ocurrido en la ejecución de los trabajos y sus plazos, y partiendo de los informes de la Dirección Facultativa que obran en el expediente así como del expediente de pago seguido por el Cabildo, de forma clara y precisa se desprende que no existe demora en el pago de las certificaciones por parte de la Administración contratante, y que lo señalado por la Dirección Facultativa sobre la demora del contratista en la ejecución aparece desde el primer trimestre y durante todo el plazo de ejecución.

CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, se informa que procede incoar expediente administrativo para la resolución del contrato de fecha 18 de agosto de 2022 formalizado con la adjudicataria (...), con CIF (...), por darse la causa legal del artículo 211.1 d) de la LCSP respecto de la obra denominada "Acondicionamiento de la calle Fernando Guanarteme Fase VI, Tramo calle Viriato - Pizarro" con cargo al Plan de Cooperación del Cabildo 2020-2023, por el importe de 998.200,00 €, incluido IGIC (0%) y con un plazo de ejecución de 12 + 3 meses.

Al tiempo de incoarse el procedimiento administrativo de resolución del contrato por las causas establecidas en las letras b), d) f) y g) del apartado 1 del artículo 211, 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».

- Mediante Decreto 5885/2025, de 21 de febrero, de la Concejalía de gobierno del Área de Planificación, Desarrollo Urbano y Vivienda, Limpieza, Vías y Obras y Alumbrado, se decreta:

«PRIMERO.- Acordar la caducidad del procedimiento iniciado por Resolución 9431/2024, de 6 de marzo del concejal de gobierno del Área de Planificación, Desarrollo Urbano y Vivienda, Limpieza, Vías y Obras y Alumbrado, por la que se dictó la incoación del procedimiento para resolver el contrato de obras "Acondicionamiento Calle Fernando Guanarteme Fase VI, Tramo C/ Viriato-Pizarro. Expte de contratación 20 PCA.10.02/22-O, financiado con cargo al Plan de Cooperación del Cabildo con los Ayuntamiento 2020-2023, por darse la causa legal del artículo 211. 1 de la LCSP, establecida en su letra d) La demora en el

cumplimiento de los plazos por parte del contratista. En todo caso el retraso injustificado sobre el plan de trabajos establecido en el pliego o en el contrato, en cualquier actividad, por un plazo superior a un tercio del plazo de duración inicial del contrato, incluidas las posibles prórrogas, y que consta notificada a la contratista con fecha 7 de marzo de 2024.

SEGUNDO.- Iniciar nuevamente el procedimiento de para resolver el contrato de obras "Acondicionamiento Calle Fernando Guanarteme Fase VI, Tramo C/ Viriato-Pizarro. Expte de contratación 20 PCA.10.02/22-O, financiado con cargo al Plan de Cooperación del Cabildo con los Ayuntamiento 2020-2023, por darse la causa legal del artículo 211. 1 de la LCSP, establecida en su letra d) La demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista. En todo caso el retraso injustificado sobre el plan de trabajos establecido en el pliego o en el contrato, en cualquier actividad, por un plazo superior a un tercio del plazo de duración inicial del contrato, incluidas las posibles prórrogas.

De conformidad con el artículo 95 de la LPACAP se incorporan al nuevo expediente los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad y que a continuación de relacionan por su orden cronológico:

(. . .)

TERCERO.- Requerir a la Dirección facultativa (técnicos de (...)) y al Supervisor de las obras y de la dirección facultativa de la obra, para que conforme dispone el artículo 246. 1 de la LCSP, conformen y propongan la liquidación de las obras realizadas con arreglo al proyecto, fijando los saldos pertinentes a favor o en contra del contratista, debiendo aportar su resultado al expediente incoado para su notificación en tiempo y forma. Todo ello, a efectos de dictar propuesta para la resolución del contrato de obras formalizado con (...).

CUARTO.- Notificar a la contratista (...) ((...)) y a la avalista (...), SUCURSAL EN ESPAÑA ((...)), y conforme a lo dispuesto en el artículo 109 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, otorgarles legal trámite de audiencia por un plazo de diez días naturales, a contar desde el día siguiente de la notificación, a los efectos de alegar y presentar los documentos y justificaciones que estime pertinentes.

(...) ».

- Con fecha 7 de marzo de 2025 por parte de la entidad (...) se presenta escrito de alegaciones, oponiéndose a la resolución del contrato por incumplimiento culpable del contratista, y oponiendo como causa previa de resolución el impago por parte de la Administración.

Por la entidad avalista no se formulan alegaciones.

- Con fecha 10 de marzo de 2025 la entidad (...) presenta escrito ante el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria en el que solicita que se *«acuerde*

proceder al apago de las cantidades pendientes de las certificaciones adeudadas, con liquidación del interés moratorio que se continúa devengando hasta su fecha de pago; así como de los intereses moratorios devengados por los retrasos en el pago parcial de las certificaciones, junto con los costes de cobro (...) ».

- Con fecha 11 de marzo de 2025 la Dirección Facultativa ((...)) emite Informe sobre conformación y proposición de liquidación de la obra «*Acondicionamiento de la calle Fernando Guanarteme Fase VI, Tramo calle Viriato-Pizarro»,* en el que se concluye lo siguiente:

« (...) Se adjunta cert 16 de fecha 20 de diciembre de 2023 con mediciones a origen como propuesta de liquidación del contrato, ascendiendo la misma a un líquido de 245.025,62€, recalcando esta Dirección Facultativa que las mediciones de la relación valorada corresponden a lo ya expresado en la certificación 15 y firmado por la empresa con reservas, añadiendo los acopios medidos en la medición general y los certificados de gestión de residuos enviados por la contrata posteriormente a la medición general».

- Con fecha 17 de marzo de 2025 por la Dirección Facultativa se emite Informe sobre las alegaciones formuladas por la entidad (...) a la resolución del contrato, en el que no se añaden hechos nuevos a los tenidos en cuenta en la Resolución de incoación y que, por tanto, no causa indefensión a la contratista.

- Con fecha 16 de abril de 2025 por el Servicio de Urbanismo del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria se emite Informe sobre las alegaciones formuladas por la entidad (...) a la resolución del contrato, en el que no se añaden hechos nuevos a los tenidos en cuenta en la Resolución de incoación y que, por tanto, no causa indefensión a la contratista.

- Con fecha 23 de abril de 2025 por el Cabildo Insular de Gran Canaria se emite Informe sobre el abono de las certificaciones de obra, en el que se expone lo siguiente:

« (...) Primero.- En relación con las certificaciones nº 3,9,10,11,12,13 y 14, se indica que las cantidades no abonadas se corresponden con los importes no acreditados en certificaciones en concepto de mayor número de unidades de obra ejecutada de las previstas en el proyecto.

De acuerdo con la normativa vigente las certificaciones de obra se expiden tomando como base la medición y subsiguiente relación valorada de las unidades de obra ejecutada durante el mes a que se refieran, por lo que pueden recoger mayor o menor número de unidades de obra ejecutada de las previstas en el proyecto.

De conformidad con el artículo 242.4 letra i), 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, el exceso de mediciones, entendiendo por tal, la variación que durante la correcta ejecución de la obra se produzca exclusivamente en el número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas en las mediciones del proyecto, siempre que en global no representen un incremento del gasto superior al 10 por ciento del precio del contrato inicial, será recogido en la certificación final de la obra.

Asimismo, el artículo 160 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado mediante Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, permite que se documenten y abonen todos ellos al final de la obra, en la certificación final, siempre que su cuantía no sobrepase el límite del 10 por 100 del precio del contrato.

(…)

Segundo.- En relación con la certificación nº 15, con fecha 22 de diciembre de 2023 y número de registro de salida 2023044456, se devuelve la misma al ayuntamiento comunicándole que no procede su tramitación por los motivos que se alegan en el informe de la Técnico Insular Supervisora con fecha 22 de diciembre, el cual señala:

"Revisada la documentación aportada en la certificación nº15 y tras visita realizada a obra, se comprueba que:

Unidad 03.05 Ml Tubería de fundición dúctil Ø 150 mm, (…) .

La tubería colocada en el tramo entre la calle el Cid y Gravina lado tierra de 67,00 m de longitud no corresponde con la unidad de obra del proyecto.

En las unidades de obra 03.14 Ud Acometida a red terciaria municipal (…) y 03.17 Arquilla para registro de válvula macho Ø 2" (…) se certifica menos medición.

Será necesario adjuntar a la certificación nº15 el informe de la dirección facultativa correspondiente justificando la disminución en medición de estas partidas."

Hasta la fecha, no consta en este registro la subsanación de dicha certificación.

(…) ».

- Con fecha 29 de abril de 2025 por la Dirección Facultativa se emite Informe en relación con el importe de las certificaciones y propuesta de liquidación de la obra, en el que se hace constar lo siguiente:

« (…) Visto el informe del Cabildo de Gran Canaria, se puede comprobar que las cantidades expuestas como importe de certificación, coinciden con las certificaciones emitidas por esta Dirección Facultativa.

Con referencia a los denominados importes no acreditados, esta Dirección Facultativa emite las certificaciones de la obra realmente ejecutada con arreglo al proyecto, siendo

consciente de lo indicado en el artículo 242.4 letra i) de la Ley 9/2017, y estando por tanto dentro de los límites legales con respecto al 10 por ciento global del precio del contrato.

Así mismo, y con referencia a la certificación nº 15, recibido el mencionado informe de la Técnico Insular Supervisora, esta Dirección Facultativa procedió a la rectificación tanto de la certificación nº 15 como la siguiente, teniendo en cuenta el contenido del informe y adjuntando así mismo informe aclaratorio al respecto. Tanto las certificaciones 15 y 16, como el informe aclaratorio, fueron enviados al Órgano de Contratación con registro de salida número 26 de fecha 11 de enero de 2024.

Por todo lo expuesto, y como respuesta a la solicitud de informe, esta Dirección Facultativa tiene a bien indicar que se reincide en la Propuesta de Liquidación ya emitida, por cuanto la medición y correspondiente relación valorada ha sido realizada teniendo en cuenta tanto los informes del Cabildo de Gran Canaria como los límites establecidos en la Ley 9/2017, ascendiendo la misma a la cantidad líquida de 245.025,62€».

- Con fecha 30 de abril de 2025 se emite Propuesta de Decreto, por el que se decreta:

«PRIMERO.- Acordar la resolución del contrato de obras de fecha 18 de agosto de 2022 formalizado con la adjudicataria (...), con CIF (...), por incumplimiento de la empresa contratista en virtud de la causa legal del artículo 211.1 letra d) de la LCSP - La demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista -, de conformidad y con aceptación íntegra del contenido de los informes técnicos y jurídicos que se citan y transcriben en los antecedentes del presente decreto, respecto de la obra denominada "Acondicionamiento de la calle Fernando Guanarteme Fase VI, Tramo calle Viriato - Pizarro" con cargo al Plan de Cooperación del Cabildo 2020-2023, por el importe de 998.200,00 €, incluido IGIC (0%) y con un plazo de ejecución de 12 + 3 meses.

SEGUNDO.- Incautar la garantía definitiva constituida en fecha 15 de junio de 2022 por importe de 49.910,00 €, mediante AVAL de (...), SUCURSAL EN ESPAÑA ((...)), sin perjuicio de que, si el importe de los daños y perjuicios causados superan el montante de dicha garantía incautada, se tramite el oportuno expediente contradictorio al objeto de su determinación y liquidación.

TERCERO.- Notificar a la contratista (...) ((...)) y a la avalista (...), SUCURSAL EN ESPAÑA ((...)).

CUARTO.- Notificar la presente resolución al Cabildo de Gran Canaria, Consejería de Cooperación Institucional y Solidaridad Internacional, Servicio de Cooperación Institucional, calle Profesor A. Millares Carló s/n, 35003, Las Palmas de Gran Canaria, por tratarse de una contratación de obras afecta y financiada con fondos del Plan de Cooperación con los Ayuntamientos 2020-2023.

(…) ».

- Con fecha 8 de mayo de 2025 se emite Informe de la Dirección General de la Asesoría Jurídica municipal, en el que se concluye lo siguiente:

« (…) De este modo se concluye que, a la vista del Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias Dictamen Núm. 602/2024, de 21 de octubre de 2024, por el que se manifiesta la no conformidad a derecho de la propuesta remitida del Centro Gestor, se procede a dejar constancia de la existencia en el expediente del citado Dictamen del supremo Órgano Consultivo Canario (art. 58.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias y art. 1.1. de la Ley 5/2022), por no requerir de otro informe jurídico posterior.

Tal es el informe jurídico de quien lo suscribe que, desde luego, se somete a cualquier otro mejor fundado en Derecho».

IV

La Propuesta de Resolución acuerda la resolución del contrato de obras de fecha 18 de agosto de 2022 formalizado con la adjudicataria (…), por incumplimiento de la empresa contratista en virtud de la causa legal del art. 211.1 letra d) LCSP, esto es, la demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista respecto de la obra denominada *«Acondicionamiento de la calle Fernando Guanarteme Fase VI, Tramo calle Viriato – Pizarro»* con cargo al Plan de Cooperación del Cabildo 2020-2023, por el importe de 998.20º euros (impuestos incluidos), y con un plazo de ejecución de 12 meses, prorrogado por otros tres meses más.

2. Como se acaba de exponer, en la Propuesta de Resolución se dispone como causa de resolución del contrato de obras objeto del presente procedimiento, la prevista en el art. 211.1 apartado d) LCSP y en la cláusula 40 PCAP, consistente en la demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista, al constatarse que durante la ejecución del contrato, la entidad (…) ha incumplido los plazos previstos en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares por causa imputable a la misma, de tal forma que a un mes de la terminación del contrato -30 de noviembre de 2023- la contratista únicamente había ejecutado un 22,43 % de la obra proyectada.

Este Consejo Consultivo, en relación con el contrato de obras, ha tenido ocasión de señalar lo siguiente, entre otros, en el Dictamen 128/2024, de 14 de marzo:

«2. El objeto del contrato de obras es la realización de una obra, la cual se define como el resultado de un conjunto de trabajos de construcción o de ingeniería civil, destinado a cumplir por sí mismo una función económica o técnica, que tenga por objeto un bien

inmueble (art. 6 LCSP). El contrato de obras es, por tanto, un contrato de resultado por el cual el contratista se obliga a realizar una obra determinada por un precio alzado; además es de resultado total, porque su objeto es la ejecución de una obra completamente terminada, puesto que debe ser apta para cumplir por sí misma la función para la cual fue proyectada. Su objeto no es la actividad de construcción necesaria para realizar la prestación que debe el contratista, sino el resultado de esa actividad, una obra terminada conforme a su proyecto. Esta naturaleza de contrato de resultado comporta la indivisibilidad jurídica del mismo y de la obra que tiene por objeto, como así resulta del art. 205 LCSP que dispone que el contrato sólo se cumple por el contratista cuando éste haya realizado, de acuerdo con los términos del mismo y a satisfacción de la Administración, la totalidad de la prestación. Esto significa que no puede ser cumplido por el contratista de forma parcial y sucesiva mediante la ejecución de las distintas fases del proceso constructivo, ni la Administración queda obligada al pago hasta que no se le entregue la obra completamente terminada, tal como resulta del art. 215 LCSP que establece que los abonos al contratista por las operaciones preparatorias y por las certificaciones de la obra ejecutada mensualmente tienen la naturaleza de pagos a cuenta, sujetos a las rectificaciones y variaciones que se produzcan en la medición final, por lo que en ningún caso suponen la aprobación y recepción de las obras parciales que comprenden. Únicamente después de que el contratista cuando éste haya ejecutado, a satisfacción de la Administración, la totalidad de la obra con estricta sujeción a las estipulaciones contenidas en el pliego de cláusulas administrativas particulares y al proyecto que sirve de base al contrato, lo cual se constata por el acto formal y positivo de recepción o conformidad, cuya fecha de realización representa el dies a quo tanto del plazo de tres meses para aprobar la certificación final de las obras y abonarla al contratista a cuenta de la liquidación del contrato, como del plazo de garantía a cuyo término, si el estado de las obras es el adecuado, surge su derecho a la devolución o cancelación de la garantía, a la liquidación del contrato y, en su caso, al pago de las obligaciones pendientes que deberá efectuarse en el plazo de sesenta días (art. 218 LCSP).

(…)

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.

3.3. 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" (...) ».

De igual manera, como hemos reiterado en distintas ocasiones (véase, en este sentido, el 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»*.

Asimismo, en línea con lo expuesto, el art. 193.1 LCSP dispone que *«El contratista está obligado a cumplir el contrato dentro del plazo total fijado para la realización del mismo, así como de los plazos parciales señalados para su ejecución sucesiva". Y en su apartado tercero señala: "Cuando el contratista, por causas imputables al mismo, hubiere incurrido en demora respecto al cumplimiento del plazo total, la Administración podrá optar, atendidas las circunstancias del caso, por la resolución del contrato o por la imposición de las penalidades diarias en la proporción de 0,60 euros por cada 1.000 euros del precio del contrato, IVA excluido. Disponiendo en el apartado 5 que: "La Administración tendrá las mismas facultades a que se refieren los apartados anteriores respecto al incumplimiento por parte del contratista de los plazos parciales, cuando se hubiese previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares o cuando la demora en el cumplimiento de aquellos haga presumir razonablemente la imposibilidad de cumplir el plazo total».*

En definitiva, la decisión de resolver un contrato constituye una de las prerrogativas que la norma contractual atribuye a los órganos de contratación en su art. 190 al establecer que *«Dentro de los límites y con sujeción a los requisitos y efectos señalados en la presente Ley, el órgano de contratación ostenta la*

prerrogativa de (…) acordar su resolución (la del contrato) y determinar los efectos de esta. (…) ».

En este sentido, la LCSP determina qué causas son las que habilitan al órgano de contratación para resolver un contrato las cuales vienen recogidas con carácter general en los arts. 211 y 212 LCSP; y con carácter particular para el contrato de obras, en el art. 245 LCSP.

Junto con las causas de resolución del contrato, la ley regula los efectos de las mismas dependiendo de cuáles hayan sido esas causas y si han obedecido a la actuación de la Administración o a la del contratista (arts. 213 y 246 LCSP).

Así pues, el órgano de contratación deberá definir qué causa -de acuerdo con las circunstancias que han existido en el procedimiento de contratación- legitimaría la resolución del contrato y determinar asimismo, de conformidad con la causa que haya legitimado la resolución, qué efectos prevé la LCSP para la citada causa.

3. Ahora bien, hay que tener en cuenta que con carácter previo a la incoación del presente expediente -21 de febrero de 2025-, la entidad contratista con fechas 15 y 20 de diciembre de 2023 solicitó la resolución contractual al amparo de la causa prevista en el art. 211.1.e) LCSP en relación con el art. 198.6 del mismo cuerpo legal, esto es*, «la demora en el pago por parte de la Administración por plazo superior al establecido en el apartado 6 del artículo 198 o el inferior que se hubiese fijado al amparo de su apartado 8»*.

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», con los efectos previstos en los arts. 213 y 246 LCSP.

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 la misma, pues solo cabe fundada en la primera dada su prioridad temporal».

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

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

Pues bien, en el presente caso consideramos que la primera causa de resolución en aparecer en el tiempo ha sido la demora del contratista en la ejecución de los plazos de la obra.

En este sentido, consta acreditado en el expediente administrativo que desde el mes de enero de 2023 la entidad contratista disminuyó el ritmo de los trabajos llegando a suspenderlos en el mes de febrero 2023 y reanudándolos el 16 de mayo de 2023, a tal efecto consta certificación de obra correspondiente al mes de marzo de 2023 por importe 0 euros, así como correos electrónicos en los que se acreditan los constantes requerimientos de la Dirección Facultativa a los efectos de que continuasen con la ejecución de las obras, advirtiéndoles que en momento alguno se ha dado orden de suspensión de las obras. Asimismo, en Informe emitido por la Dirección Facultativa el 15 de marzo de 2023 se pone de manifiesto lo siguiente: *«Según asunto epigrafiado, vista la certificación de obras de enero de 2023 con un importe de ejecución material real de 89.347,06 € sobre 954.308,89 del total previsto para toda la obra, es decir el 9,38% del presupuesto, frente al 50% del plazo, el técnico que suscribe informa, que de seguir el actual ritmo de las obras, no se cumplirá con el plazo contratado.*

Encontrándose las obras prácticamente paralizadas desde el mes de enero, esta dirección facultativa, ha solicitado por escrito a la empresa contratista el aumento del ritmo de los trabajos así como la actualización del programa de trabajos que recoja y corrija los retrasos acumulados, haciendo caso omiso a entregar la documentación solicitada así como a recibir las directrices escritas en el libro de órdenes, procediendo además a la paralización de las obras».

Esta ralentización y posterior paralización de las obras obedeció única y exclusivamente al deseo de la entidad (...) de que se aprobara un modificado del proyecto conforme al Informe por ella presentado el día 19 de diciembre de 2022 y que fue desestimado por la Dirección Facultativa con fecha 13 de enero de 2023, a pesar de lo cual, en la insistencia de que se accediera a la tramitación de tal modificado procedieron a la paralización de las obras sin justificación alguna. A estos efectos, se ha de tener en cuenta que la redacción y aprobación de un modificado no es una cuestión cuya decisión corresponda a la entidad contratista, sino única y exclusivamente a la Dirección Facultativa y al Órgano de Contratación conforme determina el art. 242.4 LCSP.

Además, del Informe aportado por el Cabildo Insular de Gran Canaria al expediente administrativo, se desprende que en el presente procedimiento tampoco se ha producido un retraso en el pago de las certificaciones emitidas por la contrata,

sino únicamente una retención de los importes no acreditados en las certificaciones en concepto de mayor número de unidades de obra ejecutada a las previstas en el proyecto, tras las comprobaciones efectuados por el personal técnico del Cabildo Insular de Gran Canaria. Así, expone textualmente el indicado informe que:

«Primero.- En relación con las certificaciones nº 3,9,10,11,12,13 y 14, se indica que las cantidades no abonadas se corresponden con los importes no acreditados en certificaciones en concepto de mayor número de unidades de obra ejecutada de las previstas en el proyecto.

De acuerdo con la normativa vigente las certificaciones de obra se expiden tomando como base la medición y subsiguiente relación valorada de las unidades de obra ejecutada durante el mes a que se refieran, por lo que pueden recoger mayor o menor número de unidades de obra ejecutada de las previstas en el proyecto.

De conformidad con el artículo 242.4 letra i), 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, el exceso de mediciones, entendiendo por tal, la variación que durante la correcta ejecución de la obra se produzca exclusivamente en el número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas en las mediciones del proyecto, siempre que en global no representen un incremento del gasto superior al 10 por ciento del precio del contrato inicial, será recogido en la certificación final de la obra.

Asimismo, el artículo 160 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado mediante Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, permite que se documenten y abonen todos ellos al final de la obra, en la certificación final, siempre que su cuantía no sobrepase el límite del 10 por 100 del precio del contrato.

(...)

Segundo.- En relación con la certificación nº 15, con fecha 22 de diciembre de 2023 y número de registro de salida 2023044456, se devuelve la misma al ayuntamiento comunicándole que no procede su tramitación por los motivos que se alegan en el informe de la Técnico Insular Supervisora con fecha 22 de diciembre, el cual señala:

"Revisada la documentación aportada en la certificación nº15 y tras visita realizada a obra, se comprueba que:

Unidad 03.05 Ml Tubería de fundición dúctil Ø 150 mm, (...) .

La tubería colocada en el tramo entre la calle el Cid y Gravina lado tierra de 67,00 m de longitud no corresponde con la unidad de obra del proyecto.

En las unidades de obra 03.14 Ud Acometida a red terciaria municipal (...) y 03.17 Arquilla para registro de válvula macho Ø 2" (...) se certifica menos medición.

Será necesario adjuntar a la certificación nº15 el informe de la dirección facultativa correspondiente justificando la disminución en medición de estas partidas."

Hasta la fecha, no consta en este registro la subsanación de dicha certificación.

(…) ».

Sin embargo, mediante Informe de la Dirección Facultativa de 29 de abril de 2025 se hace constar que *«Así mismo, y con referencia a la certificación nº 15, recibido el mencionado informe de la Técnico Insular Supervisora, esta Dirección Facultativa procedió a la rectificación tanto de la certificación nº 15 como la siguiente, teniendo en cuenta el contenido del informe y adjuntando así mismo informe aclaratorio al respecto. Tanto las certificaciones 15 y 16, como el informe aclaratorio, fueron enviados al Órgano de Contratación con registro de salida número 26 de fecha 11 de enero de 2024».*

En definitiva, según se desprende de la documentación que obra en el expediente sobre el pago de las certificaciones emitidas en la ejecución de la obra contratada, aprobadas y remitidas al Cabildo Insular de Gran Canaria para su correspondiente abono directo a la contratista con cargo al *«Plan de Cooperación con los Ayuntamientos 2020-2023»*, no consta devolución o reparo alguno por parte del Cabildo Insular de Gran Canaria al Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, constando, por el contrario, el abono de las mismas al contratista, salvo aquéllas cantidades que detectadas como errores de medición por el personal técnico del Cabildo Insular de Gran Canaria y por la Dirección Facultativa fueron regularizadas en la certificación correlativa siguiente, o bien, y a criterio del Cabildo pagador, conforme al art. 242.4.i) LCSP, al producirse un exceso de mediciones en el número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas en las mediciones de proyecto durante la ejecución, por lo que las cantidades de estas variaciones fueron retenidas para su posterior abono en la certificación final de obra a efectos de que su incremento no resultase superior al 10 por ciento del precio del contrato inicial, por lo que no concurriría la causa de resolución prevista en el art. 211.1.e) LCSP en relación con el art. 198.6 LCSP.

Lo expuesto sobre los errores de medición se explica y justifica por la Dirección Facultativa en su Informe de 10 de agosto de 2023, que literalmente dice:

« (…) Se redacta el presente informe con el fin de aclarar, las certificaciones emitidas por esta Dirección de Obra desde el nombramiento que tuvo lugar por resolución número 16.918 de 21 de abril de 2023 de la directora General de Urbanismo y Vivienda, hasta el día de hoy.

Habida cuenta de la paralización temporal sufrida en la obra, desde antes del nombramiento de esta Dirección Facultativa y hasta el 12 de mayo, tal y como consta no solo en los distintos informes realizados sino también en el Libro de Órdenes, con fecha 9 de mayo se emite la certificación número 8 correspondiente al mes de abril.

Esta la certificación número 8 corresponde con obra ejecutada anteriormente al nombramiento de esta Dirección Facultativa, que se comprueba con las mediciones, planos y fotos aportados por la contrata, así como las comprobaciones realizadas in situ del estado de la obra. Resulta de especial mención lo certificado en el capítulo de Gestión de Residuos, con los certificados debidamente aportados, así como en Seguridad y Salud, que se corresponde al buen mantenimiento de las condiciones de seguridad durante el tiempo de inactividad y a la presentación del informe del georradar para detección de servicios afectados, en concordancia con las prescripciones indicadas en el presupuesto.

Así mismo, si bien se han incluido en esta certificación número 8, 221,01m² de demolición de baldosas, se expone que existe un error en la unidad y que debe ir en la 01.03 Demolición pavim. Horm. Masa 15cm espesor medios mecánicos, lo cual se corrige en la certificación número 10, correspondiente al mes de junio.

En última instancia, y en referencia a las cantidades incluidas en la certificación número 9 correspondiente al mes de mayo, se indica que existen errores materiales en las mediciones de varias unidades de obra de los capítulos de demoliciones y gestión de residuos, que se han revisado y subsanado en la certificación siguiente, número 10 y correspondiente al mes de junio.

Es por todo lo expuesto, se tiene a bien concluir que las certificaciones se han realizado con el mejor criterio técnico y con la información disponible, estando enmarcadas en la Ley de Contratos del Sector Público, siendo al día de la fecha la última certificación emitida, la número 11 correspondiente a obra realmente ejecutada y corregidos los errores materiales que se produjeron en las anteriores y advertidos por la técnico del Cabildo».

4. Sentado lo anterior, de acuerdo con la documentación que obra en el expediente, se evidencia la concurrencia de la causa de resolución esgrimida por la Administración, puesto que estamos ante un contrato de obras que se formaliza el 18 de agosto de 2022, con un plazo de ejecución de 12 meses a contar a partir del día siguiente al acta de comprobación de replanteo, que tiene lugar el 1 de septiembre de 2022.

Tal como se expuso anteriormente, ya en el Informe de la Dirección Facultativa de fecha 15 de marzo de 2023 se puso de manifiesto que *«vista la certificación de obras de enero de 2023 con un importe de ejecución material real de 89.347,06 € sobre 954.308,89 del total previsto para toda la obra, es decir el 9,38% del presupuesto, frente al 50% del*

plazo, el técnico que suscribe informa, que de seguir el actual ritmo de las obras, no se cumplirá con el plazo contratado.

Encontrándose las obras prácticamente paralizadas desde el mes de enero, esta dirección facultativa, ha solicitado por escrito a la empresa contratista el aumento del ritmo de los trabajos así como la actualización del programa de trabajos que recoja y corrija los retrasos acumulados, haciendo caso omiso a entregar la documentación solicitada así como a recibir las directrices escritas en el libro de órdenes, procediendo además a la paralización de las obras».

Posteriormente, y tras una serie de negociaciones entre la entidad contratista y el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, con fecha 16 de mayo de 2023 se vuelven a reanudar las obras, y se acuerda una prórroga del contrato por tres meses más. Sin embargo, el ritmo de las obras ejecutado por la contrata no es el esperado ni el exigido conforme al contrato, produciéndose importantes retrasos que han conllevado a que a un mes de la finalización del contrato únicamente se hubiera ejecutado un 22,43 % de la obra.

En este sentido es esclarecedor el Informe de la Dirección Facultativa de fecha 29 de noviembre de 2023, en el que se expone lo siguiente:

« (…) 1. Atraso inicial en el arranque de las obras.

La obra comienza el 1 de septiembre de 2022 con la firma del acta de replanteo con un plazo inicial de ejecución de 12 meses, siendo la fecha inicial de finalización prevista el 1 de septiembre de 2023 aunque, tal y como expone la contrata, la ejecución no comienza hasta 44 días después. A este extremo, argumenta la contrata que no fue hasta esta fecha que recibió los permisos de ocupación de vía, aunque obvia en mencionar que no presentó oficialmente el Plan de Seguridad y Salud hasta el 27 de septiembre de 2023, lo cual es totalmente indispensable para que el Órgano de Contratación lo apruebe y se realice la correspondiente apertura del centro de trabajo, sin la cual no se puede comenzar ninguna labor.

Obvia además la contrata que, si bien la Dirección Facultativa se presta a solicitar los permisos con el fin de agilizar el proceso, se indica en el Pliego de Prescripciones Técnicas que esto es deber de la empresa adjudicataria:

"1.4 RELACIONES LEGALES Y RESPONSABILIDAD DEL CONTRATISTA

El adjudicatario deberá obtener todos los permisos y licencias necesarias para la ejecución de las obras. (…) "

2. Ralentización de la ejecución de la Fase I de las obras.

Como se indica en el escrito, habiendo trascurrido tan solo 2,5 meses del contrato, con fecha 19 de diciembre de 2022 se recibió de la empresa adjudicataria solicitud de proyecto modificado, argumentando la necesidad de crear unidades por cambios en el proceso constructivo, a lo cual la Dirección Facultativa respondió de forma negativa al respecto, con informe de fecha 13 de enero de 2023, en tanto las nuevas unidades solicitadas en el escrito de la empresa comprenden costes indirectos y medios auxiliares que, en todo caso, se consideran incluidos en las partidas del proyecto.

3. Atraso en el arranque de la Fase II de las obras.

Con esta situación presente, según consta en la hoja número 6 del Libro de Órdenes (y siguientes), el día 1 de marzo de 2023 se produce la paralización de la obra, la cual se alarga hasta el día 22 de junio de 2023, según se dejó constancia en la hoja número 28 del Libro de Órdenes, y siendo también prueba de esto que la certificación del mes de marzo se emite con una cuantía de cero euros, prueba de la nula actividad tenida durante este mes.

No le consta a esta Dirección Facultativa que el anterior técnico diera instrucción alguna para que no se iniciasen los trabajos de la manzana 3 ni siquiera para que se parara la obra, sino al contrario, entre esas fechas se requirió de forma constante a la contrata para que reanudara las obras (6 [1/3/23], 7 [3/3/23], 8 [6/3/23], 9 [8/3/23], 10 [9/3/23], 11 [10/3/23], 12 [13/3/23], 13 [14/3/23], 14 [15/3/23] a 15 [16/3/23]).

Hoja 7 del 3 de marzo de 2023

"Asunto: OBRA PARADA.

En visita girada el día señalado a las 10h 30m se comprueba que la obra está parada, la jefa de obra ausente y solo el técnico en topografía. Se volverá a enviar por mail un requerimiento para que continúe la obra, entregue y un plan de obra corregido. (...) "

A este respecto, durante el transcurso de la paralización se mantuvieron diversas reuniones con el fin de resolver discrepancias existentes entre las certificaciones emitidas por la Dirección Facultativa y reclamaciones de la empresa, que se resuelven con la reanudación de la obra y la firma de las cuatro certificaciones que, aunque emitidas en el plazo reglamentario, se reciben firmadas por correo electrónico el 21 de junio de 2023, con un escrito de discrepancias al respecto. En ningún caso esta Dirección de Obra llegó a acuerdo para tramitar un Proyecto Modificado, en cuanto las razones argumentadas por la contrata ya fueron rechazadas en primera instancia y en ningún caso se encuentran dentro de los límites de la Ley de Contratos del Sector Público.

La obra se reanuda, tal y como indica la contrata y como consta en la hoja 28 del 22 de junio de 2023, el 16 de mayo de 2023, y así las cosas, y con el objetivo de promover la continuidad de la obra, esta Dirección de Obra propone y el Órgano de Contratación concede ampliación de plazo, solicitada por la empresa con fecha 17 de agosto de 2023, lo cual fijó la nueva fecha de finalización el próximo 30 de noviembre de 2023.

4. Ralentización de la ejecución de la Fase II de las obras.

Es en la autodenominada por la contrata Fase II donde se solicita un mayor tiempo y donde esta Dirección Facultativa no puede estar más en desacuerdo.

En todo caso, desde la reanudación de la obra se dejó constancia en la hoja nº 28 del Libro de Órdenes (22/6/23) que, como no puede ser de otra manera:

" (...)

Visto el estado de la misma al día de la fecha, se recuerda la imperiosa necesidad de permitir el acceso con seguridad (se remite al Plan de SyS) a los inmuebles en todo momento, debiendo adaptar los tajos si fuera necesario.

Así mismo, no se permite demolición lado tierra hasta que se adecente el lado mar para el paso seguro de los viandantes.

(...) "

Y así mismo es totalmente falso que estas restricciones sean adicionales a las establecidas en el proyecto, pues tal y como se indica en el Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares:

"1.8 SEÑALIZACIÓN DE LAS OBRAS Y DESVÍOS DE TRÁFICO

(...)

Será, asimismo, por cuenta del Contratista los gastos de construcción, colocación y conservación de los carteles anunciadores de la obra, según el modelo facilitado por el Órgano de Contratación del Ayuntamiento. Así mismo queda obligado a realizar y señalizar a su costa todos los desvíos de tráfico de vehículos y de peatones que fuesen necesarios para no interrumpir el tránsito normal de los mismos en especial los accesos a viviendas y garajes. Se realizarán tantos desvíos como fuesen necesarios a juicio de la Dirección de obra, especialmente con motivo de no interrumpir en ningún momento el servicio de transporte público."

Y no solo se hace mención a este punto en el Pliego, sino que también en diversos sitios de la memoria se recuerda de la necesidad de organizar la obra por tajos y de habilitar los correspondientes pasos y accesos a viviendas y garajes, se transcribe a continuación diferentes partes de la memoria:

"Las obras se realizarán por tramos, organizados de forma que no se interrumpa el tráfico."

"Y para garantizar el acceso a las viviendas se habilitarán zona de paso para los peatones y acceso a garajes, mediante pasarelas, vallas y todas las medidas que sean necesarias en cada caso concreto."

"Cabe destacar que la empresa adjudicataria queda obligada a señalizar todos los desvíos de tráfico de vehículos y de peatones que fuesen necesarios para no interrumpir el tránsito normal de los mismos en especial los accesos a viviendas y garajes."

Y en referencia a este punto también cabe destacar que es especialmente falso que se haya obligado a la contrata a permitir el paso de usuarios y peatones de manera incontrolada, nunca ha sido de manera incontrolada sino fruto de que ha sido la propia contrata la que ha pretendido trabajar en ambas aceras a la vez, lo que deja a los peatones en el centro de la calzada, como es normal en multitud de obras en esta ciudad, y prueba de ellos es que esta Dirección de Obra tuvo que prohibir la demolición de la acera del lado tierra, como se ha expuesto en la hoja del libro número 28 transcrita.

Y resulta sorprendente para esta Dirección Facultativa que se indique que se ha tenido que ejecutar la obra abierta y cohabitada, lo cual es totalmente falso tal y como consta en las órdenes dadas en la hoja 6 del Libro de Incidencias de 23/8/23 y en correo de fecha 14/9/23, así como en numerosas visitas presenciales.

Hoja 6 de 23 de agosto de 2023 del Libro de Incidencias

"Visitada la obra, en ausencia del Coordinador de Seguridad y Salud, se observan deficiencias que deben corregir:

La obra debe estar perfectamente vallada en todo momento.

No se permitirá el paso de peatones por zonas de obra no habilitadas ni segregadas de la maquinaria.

Se revisará diariamente la señalización."

Cabe destacar que no solo antes de la paralización, sino también después de la reanudación, la obra ha tenido un ritmo muy lento, de lo cual se ha dejado constancia en numerosas comunicaciones y requerimientos realizados por correo electrónico (destacando los enviados los días 30/8, 22/9 y 4/10) y en el correspondiente Libro de Órdenes, hojas 31 y 34 del 23/8/23 y 10/10/23 respectivamente.

Después de la reanudación, no solo la obra ha tenido un ritmo muy lento, por la falta de medios materiales y humanos para la correcta ejecución de la obra en el plazo establecido, sino también que también ha habido la falta de diligencia en la organización de la misma, prueba de ello es que ya el día de la reanudación esta Dirección de Obra solicitó en el Libro de Órdenes (hoja 28 del 22/6) información sobre la recepción en obra de los bordillos y que estos no llegaron hasta el día 23/8 (hoja 31 del mismo día).

No solo se ha comprobado constantemente la falta de organización en obra, sino además la mala ejecución que ha habido en todo momento, de lo cual es prueba que se ha tenido que reponer y reparar tajos mal ejecutados, incluso sin tener que ordenarlo esta Dirección

Facultativa, tal y como se dejó constancia en varios correos electrónicos y en la hoja 33 del 10/10/23 con el asunto "Deficiencias":

"Se deja constancia de lo comentado en correo de fecha 22/9/2023 y 4/10/2023 enviados a la jefa de obra en relación a deficiencias encontradas:

Mala colocación de pavimento direccional, sin criterio de proyecto u orden accesibilidad TMA/851/2021.

Colocación de solera sin haber recibido en obra los bordillos, aun cuando se ha ordenado y solicitado en varias ocasiones información del suministro (hojas 28 y 30 del 22/6 y 30/6 respectivamente) no llegando hasta el 23/8 y colocándose el primero el 15/9.

Colocación de bordillo a mal altura, quedando "enterrados" con respecto al asfalto y sin cumplir plano de replanteo.

Mal nivelación de solera, se comprueban zonas con 14cm de espesor de mortero, con el consiguiente peligro de rotura de pavimentos, esto se advierte verbalmente en obra, siendo la empresa responsable en caso de que suceda."

Todo esto que se presenta es prueba del bajo ritmo experimentado en obra durante la mayor parte de la duración del contrato, si bien en octubre se realizó un avance mayor, en este último mes de noviembre se ha podido comprobar que han bajado los medios materiales y humanos puestos a disposición por la empresa para la ejecución de la obra, tanto en personal propio como en subcontratas.

Así mismo, y según consta en la hoja número 36 del Libro de Órdenes, el pasado lunes 6 de noviembre de 2023 la empresa abandonó la obra, llevándose la mayor parte del material allí acopiado, a lo que la adjudicataria argumenta como un procedimiento normal en sus labores. Esta Dirección Facultativa ha podido comprobar que esa misma semana, el jueves 9 de noviembre de 2023, han vuelto, aunque con tan solo 2 operarios, lo cual es altamente insuficiente para la consecución de las labores a realizar.

De hecho, es tan bajo el ritmo y los medios disponibles, que en el día jueves 16 de noviembre de 2023, el Coordinador de Seguridad y Salud, en visita realizada ha tenido que paralizar el tajo en ejecución, al haber un solo operario en obra, lo cual incumple las medidas mínimas a tener en obra.

5. Atraso en el arranque de la Fase III de las obras.

Respecto a este punto cabe solo destacar que, al día de la fecha la contrata no ha terminado con los trabajos en curso entre las calles P. y Churruca y tampoco ha solicitado ampliar las zonas de trabajo.

En referencia a la argumentación de necesidad de un Proyecto Modificado, esta Dirección Facultativa incide en que ya se dio respuesta a la primera solicitud presentada y se

ha dado respuesta por correo electrónico a una tercera solicitud informal realizada y, además, se quiere puntualizar que, de acuerdo a la Artículo 242. Modificación del contrato de obras:

"4. Cuando el Director facultativo de la obra considere necesaria una modificación del proyecto y se cumplan los requisitos que a tal efecto regula esta Ley, recabará del órgano de contratación autorización para iniciar el correspondiente expediente (...) ."

En base a esto, el pasado 20 de octubre de 2023 se emitió solicitud de modificado al Órgano de Contratación, por modificaciones no previstas en la documentación que rigió la licitación, siendo principalmente por servicios afectados y unidades que se han ido certificando de acuerdo a las partidas alzadas existentes en proyecto y a precios nuevos aprobados que no superan el 3% del contrato. Así mismo, en dicha solicitud también se solicitó la continuidad provisional de los trabajos, por lo que no se puede considerar que la tramitación del mismo sea indispensable para la realización de la obra. A esta solicitud, ha informado al respecto en el mismo día de hoy, el Supervisor de la obra y de la Dirección Facultativa desestimándola.

Dicho esto, se quiere puntualizar que no es cierto la argumentación de la contrata de cambios de procesos de ejecución que no pudieran ser previstos durante el proceso de licitación pues, tal y como se ha probado, la ejecución de la obra por tajos o tramos específicos que permitan el paso seguro de vecinos y viandantes era algo que estaba especificado tanto en la memoria como en el correspondiente Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares y que, además, es uso y costumbre en una obra de esta característica.

Esta Dirección Facultativa quiere también destacar que el punto 26 del Pliego de Cláusulas Administrativas especifica que en el plazo de un mes desde la firma del contrato se presentará un Programa de Trabajos, el cual no fue presentado hasta el 10 de octubre de 2022. Y quedando el programa de trabajos totalmente obsoleto después de la paralización, esta Dirección de Obra solicitó uno nuevo, según consta en la hoja 28 del 22/6 a lo que no se recibió respuesta. También el Órgano de Contratación, en su resolución de ampliación de plazo, requirió a la contrata para que aportara un nuevo programa de trabajo actualizado, a lo que tampoco consta respuesta alguna.

El programa de trabajos inicial se ajustaba a lo indicado en el proyecto, estando por tanto totalmente incumplido con los plazos establecidos, destacando al respecto que, al día de la fecha, la última certificación a origen asciende a la cantidad de 223.890,82€ (líquido) y, siendo el presupuesto de adjudicación de 998.200,00€, se eleva la ejecución, a un mes para finalizar el contrato, a tan solo el 22,43%.

Esta Dirección Facultativa considera que el retraso en la ejecución de la obra es responsabilidad única de la contrata, por falta de medios y recursos puestos por la empresa a disposición de la obra y las varias paralizaciones sufridas, así como a la mala organización y

productividad exigible para una obra de estas características, no considerando que existan razones de índole técnica que imposibiliten el cumplimiento del contrato».

En consecuencia, teniendo en cuenta la naturaleza de los incumplimientos incurridos por la empresa adjudicataria relacionados en el informe transcrito, en el que, no sólo se hace referencia a un retraso en el plazo de ejecución de la obra, sino también, a la carencia de la implementación de las medidas prometidas para reconducir el ritmo de las obras por parte de la empresa adjudicataria, es por lo que se considera que concurre la causa de resolución del contrato prevista en el art. 211.1.d) LCSP por incumplimiento culpable del contratista.

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

En este sentido, el art. 213.3 LCSP dispone que «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). El importe de los daños y perjuicios podrá determinarse de forma motivada en expediente contradictorio instruido a tal efecto, quedando entre tanto retenida la garantía (art. 113 RGLCAP).

Este Consejo Consultivo ha mantenido de forma constante que en aquellos casos en los que se declare 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 supera el montante de esta garantía, se tramite el oportuno procedimiento contradictorio para su determinación (por todos, Dictámenes 510/2020 de 3 de diciembre, 363/2018, de 12 de septiembre y 196/2015, de 21 de mayo).

En el caso que nos ocupa, la Administración, en cumplimiento de la normativa transcrita, acuerda incautar la garantía definitiva constituida mediante aval emitido por la entidad (...), Sucursal en España, por importe de 49.910 euros, «*sin perjuicio de que, si el importe de los daños y perjuicios causados superan el montante de dicha garantía incautada, se tramite el oportuno expediente contradictorio al objeto de su determinación y liquidación».*

En conclusión, el 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.

Como hemos indicado, el importe de los daños y perjuicios podrá determinarse de forma motivada en expediente contradictorio instruido a tal efecto (art. 113 RGLCAP).

En este caso, 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, en el que esos daños queden siempre debidamente demostrados y cuantificados, pues solo así podrá saberse el montante de la indemnización a abonar por el contratista y si la garantía incautada es suficiente a tal efecto.

De acuerdo con lo expuesto, corresponderá al órgano de contratación determinar, en su caso, la existencia de los daños que el incumplimiento culpable de la contratista le haya podido ocasionar y cuantificar los mismos, no como una partida alzada (por analogía al régimen de penalidades), sino por el montante real que el retraso en la ejecución del objeto del contrato y su resolución va a suponer por esta causa.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución por la que se procede a la resolución del contrato administrativo de obras correspondientes al «*Acondicionamiento de la calle Fernando Guanarteme Fase VI, Tramo calle Viriato-Pizarro*» suscrito con la empresa (...), se considera conforme a Derecho, de acuerdo con los razonamientos jurídicos expuestos en el Fundamento IV del presente Dictamen.