Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2.ª)

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

Dictamen solicitado por la Excma. Sra. Presidenta del Cabildo Insular de Fuerteventura en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de resolución del contrato de servicios correspondiente al lote n.º 2 de la Dirección facultativa y responsable del contrato de obras, del contrato de servicios para la redacción del proyecto arquitectónico y de instalaciones, dirección facultativa de la obra y coordinación de seguridad y salud durante la ejecución de la obra, correspondiente al proyecto denominado (...), suscrito con (...) (EXP. 373/2025 CA)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen tiene por objeto examinar la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución formulada por el Cabildo Insular de Fuerteventura, en cuya virtud se acuerda la resolución del contrato administrativo contrato de servicios correspondiente al lote n.º 2 de la Dirección facultativa y responsable del contrato de obras, del contrato de servicios para la redacción del proyecto arquitectónico y de instalaciones, dirección facultativa de la obra y coordinación de seguridad y salud durante la ejecución de la obra, correspondiente al proyecto denominado (...), suscrito con (...) (CIF (...)).

2. La legitimación para solicitar la emisión del Dictamen de este Consejo Consultivo le corresponde a la Presidenta del Cabildo Insular de Fuerteventura según lo dispuesto en el art. 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias -en adelante, LCCC-.

3. Es competencia del Consejo Consultivo la emisión, con carácter preceptivo, de dictamen en los supuestos de « *(...) nulidad, interpretación, modificación y*

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

resolución de los contratos administrativos en los casos previstos en la normativa general de contratación administrativa» [art. 11.1.D, apartado c) LCCC].

En este sentido, el art. 191.3, letra a) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 -en adelante, LCSP- señala que « *(...) será preceptivo el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva en los casos y respecto de los contratos que se indican a continuación: a) La interpretación, nulidad y resolución de los contratos, cuando se formule oposición por parte del contratista*». Circunstancia ésta que concurre en el presente procedimiento administrativo -incluida la oposición del contratista- y que determina la preceptividad del dictamen de esta Institución consultiva.

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

4.1. Respecto a la regulación del contrato es oportuno traer a colación lo ya indicado por este Consejo Consultivo, entre otros, en sus Dictámenes 233/2019, de 20 de junio; 391/2019, de 7 de noviembre o 320/2020, de 30 de julio, que distingue el régimen sustantivo aplicable al contrato del régimen procedimental aplicable a la resolución del contrato.

En cuanto al régimen sustantivo, habiéndose adjudicado el contrato administrativo que aquí nos ocupa a través de la Resolución número CAB/2020/5138, de fecha 27 de octubre de 2020, resulta aplicable la LCSP [Disposición Transitoria primera.2 en relación con la Disposición final decimosexta de la LCSP]. Dentro del referido marco legal, el régimen al que han de ajustarse los efectos y extinción del contrato es, según dispone el art. 25 LCSP, el establecido por la propia Ley y sus disposiciones de desarrollo [actualmente, y a falta de tal desarrollo reglamentario, el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre -en adelante, RGLCAP-], aplicándose supletoriamente las restantes normas de Derecho administrativo y, en su defecto, las normas de Derecho privado.

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

A la vista de lo anteriormente expuesto, y habiéndose iniciado el presente procedimiento de resolución contractual mediante el Decreto núm. 4643/2025, de 19

de junio de 2025 (Resolución del Consejero del Área Insular de Acción Social, Diversidad, LGTBIQ+, Participación Ciudadana y Gobierno), procede acudir, en primer lugar, al art. 191.3 LCSP, relativo al «procedimiento de ejercicio» de las prerrogativas de la Administración Pública en materia de contratación.

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

Además, en el ámbito local, se preceptúa como necesario el informe jurídico de la persona que ejerza la Secretaría de la Corporación, que se debe emitir con carácter previo a la Propuesta de Resolución, de acuerdo con lo establecido en la Disposición adicional tercera, apartado 8 LCSP.

Al respecto, consta en el expediente remitido a este Consejo Consultivo la Providencia del Consejero del Área Insular de Infraestructuras, Carreteras, Planificación y Cooperación Insular de 16 de julio de 2025 por el que « (...) *se solicita, de conformidad con lo establecido en los artículos 190 y 191 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, informe preceptivo de los servicios jurídicos sobre la presente resolución del contrato*». Posteriormente, el 24 de julio de 2025 se emitió dicho informe, de carácter favorable a la resolución contractual que se pretende.

Finalmente, el art. 112.2 LCSP establece que «El avalista o asegurador será considerado parte interesada en los procedimientos que afecten a la garantía prestada, en los términos previstos en la legislación vigente en materia de procedimiento administrativo común», previendo a su vez el art. 109.1, apartado b) RGLCAP, la apertura de un trámite de audiencia al avalista cuando se proponga la incautación de la garantía depositada, pero, si bien se procede a la incautación de dicha garantía, la misma no se prestó mediante aval o por la intervención de compañía aseguradora, sino a través de la retención de parte del precio del contrato. Así, a través de la Resolución núm. CAB/2020/5138, de fecha 27 de octubre de 2020, entre otros, se acordó: en su apartado primero, autorizar a la Tesorería del Cabildo a retener la cantidad de 1.355,00 €, equivalente al 5% del importe de adjudicación, excluido el IGIC, del lote núm. 2, asignado a la empresa contratista, para la

constitución de la garantía definitiva, por lo que, por razones más que evidentes, no ha sido preciso cumplir con tal trámite.

5. La competencia para resolver el presente expediente de resolución contractual le corresponde al órgano de contratación (art. 212.1 LCSP, en relación con el art. 114.1 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local).

6. En cuanto al plazo máximo para resolver -y notificar-, se ha de señalar que el presente procedimiento se inició a través de Decreto núm. 4643/2025, de 19 de junio de 2025, esto es, con posterioridad a la entrada en vigor -el 1 de enero de 2023- de la Ley 7/2022, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2023, cuya disposición adicional sexagésimo segunda, titulada «*Procedimientos de resolución contractual en materia de contratación pública*», establece que «*los procedimientos de resolución contractual que se tramiten en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, incluidas sus entidades locales, y estén incluidos en el ámbito de aplicación de la legislación estatal de contratos del sector público, deberán ser instruidos, resueltos y notificados, en el plazo máximo de ocho meses. La falta de resolución expresa en el plazo indicado conllevará la caducidad y el archivo de las actuaciones*».

De esta manera, el plazo máximo para instruir, resolver y notificar la resolución que ponga fin al presente procedimiento de resolución contractual es de ocho meses. En consecuencia, se entiende que el procedimiento administrativo de referencia no ha caducado, lo que eventualmente acontecería el día 19 de febrero de 2026.

II

En lo que se refiere a los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento administrativo, se expone en el Decreto de inicio, con base en la documentación incorporada al expediente, en los siguientes términos:

- En primer lugar, se señala en el mismo que:

«1º. Mediante Decreto número 3727/2023 de fecha 8 de junio de 2023, del Sr. Presidente del Cabildo de Fuerteventura, se adjudicó a favor de la empresa "UTE (...)-(...)", abreviadamente "UTE (...)" con C.I.F. (...), el contrato de obra correspondiente al proyecto denominado (...), T.M. de Puerto del Rosario, mediante procedimiento abierto, por un precio de 3.785.493,34 €, exento del impuesto general indirecto Canario (IGIC). El citado contrato se formalizó con fecha 7 de julio de 2023.

Igualmente, mediante Resolución número CAB/2020/5138 de fecha 27 de octubre de 2020, se acordó adjudicar a la empresa (...), con CIF (...), el contrato de servicios correspondiente al lote nº 2 de Dirección Facultativa y responsable del contrato de las obras, del contrato de servicios para la redacción del proyecto arquitectónico y de instalaciones, dirección facultativa de la obra y coordinación de seguridad y salud durante la ejecución de la obra, correspondiente al proyecto denominado (...), por un precio de 28.997,00 €, incluido el 7% de Impuesto General Indirecto Canario (en adelante IGIC), que asciende la cantidad de 1.897,00€.

En su apartado noveno de la citada resolución se designó a los Técnicos del Servicio de Infraestructuras, (...) y a (...), responsables del citado contrato.

El citado contrato se formalizó el día 9 de diciembre de 2020 y con una duración que se extiende desde el día siguiente de la firma del contrato de obras al que está vinculado hasta la finalización del mismo más el plazo estimado para proceder a la liquidación de las obras a la que hace referencia el artículo 234 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, de conformidad con lo establecido en el artículo 29.7 del mismo texto legal».

- En segundo lugar, es necesario señalar que se considera por parte de la Administración que la causa de resolución en la que incurre la empresa contratista es la correspondiente al art. 211.1.f) LCSP, en este caso concreta, en el incumplimiento por parte de la referida empresa de varias de sus obligaciones principales.

Así, sobre ello se manifiesta en el Decreto de inicio, lo siguiente:

«Incumplimiento de las obligaciones contractuales esenciales:

Incumplimiento del criterio de adjudicación relacionado con la integración de la perspectiva de género, recogido en el anexo XII del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) que, de conformidad con los artículos 122.3 y 211.1, apartado f) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), tiene carácter de obligación contractual esencial y, por tanto, su incumplimiento es causa de resolución.

Al respecto, mediante Decreto nº3853/2023 de fecha 13/06/2023, se designó al equipo que conforma la dirección facultativa y responsable del contrato de la obra de la Residencia Sociosanitaria de Salud Mental de Puerto del Rosario, en base al escrito presentado en este Cabildo por (...), en representación de la empresa (...), con fecha 18 de mayo de 2023 y registro de entrada nº20565, en el que propone a (...), con DNI (...), Arquitecta colegiada nº(...) del COAGC, en sustitución de (...), con DNI (...) ingeniera industrial, para cumplir con su oferta de integración de la perspectiva de género, de conformidad con el PCAP referente a los criterios de adjudicación del contrato para el lote nº2, y ante las reiteradas peticiones verbales durante la ejecución del contrato, por parte de estos responsables administrativos, en cuanto a acreditar la relación contractual de (...) con la empresa (...), y las funciones que

tenía encomendadas dentro del equipo técnico, nunca se ha atendido esta petición, por lo que no se ha acreditado a esta Administración tales circunstancias.

Incumplimiento de plazos en la emisión de las certificaciones:

El Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares (PPTP) que rige el contrato de servicios establece al respecto:

"4.2.3.- Trabajos durante la ejecución de las obras (...)

- Certificaciones: elaborar la relación valorada correspondiente a cada certificación mensual con las unidades de obra ejecutadas, que deberá presentar en el registro general del Cabildo dentro de los primeros diez (10) días hábiles de cada mes.

(...) ".

Las certificaciones nº 19 y 20, a emitir del 1 al 10 de marzo y del 1 al 10 de abril respectivamente, en la fecha que se emite este informe todavía no han sido presentadas, lo que supone, por tanto, además del incumplimiento de la LCSP (art. 240) y el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (art. 150), un incumplimiento flagrante del PPTP del contrato.

Incumplimiento de plazos en la entrega de informes solicitados:

A este respecto, mencionar que el contratista ha incumplido los plazos en la entrega de los informe solicitados en relación con una serie de nuevas unidades de obra que surgen en el desarrollo de la misma por errores del proyecto, el cual ha sido redactado por la propia Dirección Facultativa, y que no han sido incluidas en el proyecto modificado ya aprobado por resolución 11225/20224 de fecha 23/12/2024, valoradas en un importe total de 83.754,84 euros (PEM), y que la DF recoge en su "INFORME DE PRECIOS CONTRADICTORIOS DEL CONTRATO DE EJECUCIÓN DE LA OBRA DE LA RESIDENCIA SOCIOSANITARIA DE SALUD MENTAL EN PUERTO DEL ROSARIO", el cual presentan con fecha 11/03/2025 y RE en este Cabildo nº8522/2025, estando ya previstas la finalización de la obra para el 28/03/2024 y el acta de recepción para el día 25/04/2025. En reunión celebrada con la DF el día 17/03/2025 y mediante notificación de fecha 20/03/2025 y a la vista la falta de definición de la documentación técnica del informe, se le solicita que elaboren un nuevo documento en el que se defina y valore correcta y detalladamente todas las nuevas unidades de obra recogidas en el escrito presentado, ejecutadas sin la autorización de la Administración contratante, a los efectos de proceder a su valoración por los técnicos responsables del contrato, para informar al Órgano de Contratación, para que estime si es procedente su aprobación. Al respecto, con fecha 27/03/2025 y registro de entrada nº10754/2025, se presenta nuevo INFORME DE PRECIOS CONTRADICTORIOS DEL CONTRATO DE EJECUCIÓN DE LA OBRA, en el que se valoran las nuevas unidades de obra citadas en un importe total de 52.400,90 euros (PEM), respecto al cual se emite nuevo informe desfavorable, solicitando mediante notificación de fecha 09/05/2025 y RS nº 13125 la emisión de un nuevo informe,

con una correcta definición y valoración. Con fecha 16/06/2025 presentan un escrito en el que concluyen que se consideran suficientemente justificadas las 17 unidades de obra objeto de este informe y se solicita que se aprueben definitivamente por el importe total de 50.400,90 € (PEM), cantidad que no coincide con la del último informe presentado por la DF con fecha 27/03/2025 (52.400,90€).

Por otra parte, en el documento del acta de recepción de la obra de carácter negativo de fecha 25/04/2025, se han relacionado una serie de reparos que es necesario subsanar para recibir la obra, siendo necesario para ello ejecutar actuaciones que, por error, algunas no han sido recogidas ni en el proyecto inicial, ni en el modificado aprobados, dando lugar, por tanto, a nuevas unidades de obra. Es por lo que se solicita a la DF que incluya en el documento de PRECIOS CONTRADICTORIOS DEL CONTRATO DE EJECUCIÓN DE LA OBRA, citado anteriormente, la relación de precios contradictorios de estas nuevas unidades estrictamente necesarias para subsanar las deficiencias recogidas en el acta de recepción negativa, de manera que estén correctamente definidas y valoradas. Dicha solicitud se realiza por primera vez con fecha 19/05/2025 y registro de salida nº14205/2025, siendo aceptada por la empresa (...), en su calidad de dirección facultativa de la obra, en la misma fecha, habiéndole concedido un plazo máximo de tres días para su presentación. Posteriormente con fecha 5/6/2025 se le reitera dicha solicitud debido a la urgencia de su presentación para la recepción de la obra, concediéndole, de nuevo, un plazo máximo de tres (3) días hábiles. Con fecha 09/06/2025 se emite por los responsables del contrato un nuevo informe en el que se solicita, por tercera vez, que se redacte una nueva relación de precios contradictorios, con una correcta definición y valoración de las unidades de obra, ya que la definición/descripción de las nuevas unidades de obra no es la adecuada para proceder a una correcta valoración de las mismas y porque para valorar estas nuevas unidades no se ha tomado como referencia las bases de datos de la construcción y no se valora la inclusión de muchas de ellas en unidades de obra del proyecto, o la justificación de su no inclusión. En este informe, a su vez, se le recuerda, de nuevo, la necesidad de incluir en ese documento la relación de precios contradictorios de estas nuevas unidades estrictamente necesarias para subsanar las deficiencias recogidas en el acta de recepción negativa, de manera que estén correctamente definidas y valoradas.

A la fecha que se emite este informe-propuesta todavía no se ha recibido el citado informe, necesario para proceder a la recepción de la obra, que está fijada para el 25 de junio de 2025, condicionada esta fecha por la subsanación de los reparos advertidos en el acta de recepción desfavorable.

Realizar modificaciones del contrato de obras sin la autorización del Órgano de contratación

Al respecto de las modificaciones del contrato de obras, el PPTP del contrato en su cláusula 4.2.5 establece lo siguiente:

"4.2.5.1 Sólo podrán efectuarse modificaciones del contrato de obras cuando se justifique suficientemente la concurrencia de alguna de las circunstancias previstas en el artículo 205 y 242 del LCSP. Estas modificaciones no podrán alterar las condiciones esenciales de la licitación y adjudicación, y deberá limitarse a introducir las variaciones estrictamente indispensables para responder a la causa objetiva que la haga necesaria. La modificación del contrato de obras que dé lugar a un proyecto modificado estará sometido a los procedimientos establecidos en el artículo 242 de la LCSP y su redacción estará dentro de las prestaciones del contrato de servicio.

Si la dirección facultativa autoriza modificaciones que supongan la introducción de unidades de obra no previstas en el proyecto o cuyas características difieran de las fijadas en éste, sin la previa autorización del órgano de contratación, será responsabilidad de éste, pudiendo estar obligado a asumir su coste, si así se determina en el procedimiento que resulte de aplicación." (...)

El adjudicatario del contrato de servicio deberá colaborar en la elaboración de los documentos que entran en su ámbito de actuación:

- *Elaboración de precios contradictorios.*
- *Mediciones.*
- *Presupuesto comparativo.*
- *Presupuesto adicional del modificado.*
- *Hoja resumen del presupuesto modificado.*
- *Pliego de prescripciones técnicas de las unidades nuevas.*

La elaboración de estos trabajos no supondrá un incremento de sus honorarios.

4.2.5.2 Sólo podrán introducirse variaciones sin necesidad de previa aprobación cuando éstas consistan en la alteración en el número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas en las mediciones del proyecto, siempre que no representen un incremento del gasto superior al 10 por ciento del precio primitivo del contrato, de conformidad con el artículo 160 del RGLCAP y el 242 de la LCSP. Estas variaciones se recogerán en el informe mensual y en las correspondientes relaciones valoradas."

Las unidades que recoge el ya mencionado INFORME DE PRECIOS CONTRADICTORIOS DEL CONTRATO DE EJECUCIÓN DE LA OBRA, que no han sido incluidas en el proyecto modificado que se aprueba por resolución 11225/2024 de fecha 23/12/2024, han sido ejecutadas en el desarrollo de la obra sin la preceptiva autorización del Órgano de Contratación, lo que supone, por tanto, incumplimiento del contrato y, por supuesto, del artículo 242 de la Ley de Contratos del Sector Público»

III

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

1. La tramitación del presente procedimiento se inició por el Decreto núm. 4643/2025, de 19 de junio de 2025 (Resolución del Consejero del Área Insular de Acción Social, Diversidad, LGTBIQ+, Participación Ciudadana y Gobierno), como ya se ha señalado.

2. Se otorgó trámite de vista y audiencia a la empresa contratista, formulando alegaciones a través de escrito de 26 de junio de 2025, en el que se concluye, tras haberse pronunciado de forma pormenorizada sobre los diversos incumplimientos referidos por la Administración, alegando que:

«*• Sobre la designación del equipo técnico:*

Quedó debidamente acreditada y validada por la propia Administración mediante resolución expresa, aportándose en tiempo y forma toda la documentación exigida, sin que mediara requerimiento adicional hasta la presente notificación. Se dio cumplimiento íntegro a lo previsto en el contrato y en la LCSP.

Por otro lado, y tras agotar todas las vías razonables para incorporar una Arquitecta Técnica y/o Aparejadora, en cumplimiento del principio de igualdad de género, y ante la falta de candidaturas femeninas, se designó finalmente a un Arquitecto Técnico de género masculino con el visto bueno del Cabildo.

• Sobre las certificaciones nº 19 y nº 20:

El retraso en su emisión fue consecuencia directa de las múltiples revisiones exigidas respecto a la certificación nº 18, las cuales supusieron una carga técnica y administrativa significativa. Esta Dirección priorizó, como es su deber, la calidad, exactitud y trazabilidad técnica por encima de una entrega precipitada, con la intención de preservar el interés general y la correcta justificación de los fondos públicos.

• Sobre los informes de precios contradictorios:

Las unidades de obra cuestionadas no derivan de errores del proyecto, sino de modificaciones funcionales promovidas o aceptadas tácitamente por la Administración, surgidas en fase de ejecución. Los importes han sido técnicamente justificados, dentro de los límites legales del 3% establecidos por el artículo 242.4.ii) de la LCSP, sin que se haya incurrido en irregularidad alguna.

• Sobre las presuntas modificaciones no autorizadas:

En ningún caso se han adoptado decisiones unilaterales. Las unidades de obra fueron documentadas, justificadas, y su valoración fue comunicada a la Administración en tiempo y forma. La actuación de esta Dirección se ha ceñido a la legalidad vigente, al contrato y a las instrucciones del órgano de contratación.

• Sobre el comportamiento profesional:

Esta Dirección Facultativa ha mostrado una actitud constante de colaboración, cumplimiento y rigor técnico. Ha atendido todos los requerimientos, incluso los de carácter reiterativo y plazos reducidos, sin que ello haya comprometido en ningún momento la integridad del proceso constructivo».

3. Con posterioridad a dicho trámite se emitió el 14 de julio de 2025 el Informe-Propuesta de Resolución objeto del presente Dictamen.

4. Después de todo ello, el 24 de julio de 2025 se emitió el informe preceptivo de la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento, que debió ser previo a la Propuesta de Resolución, pero este defecto de forma no impide que este Consejo Consultivo dictamine sobre la cuestión de fondo objeto del presente supuesto.

IV

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

«Primero. Resolver el contrato de servicios correspondiente al lote nº2 de la Dirección facultativa y responsable del contrato de obras, del contrato de servicios para la redacción del proyecto arquitectónico y de instalaciones, dirección facultativa de la obra y coordinación de seguridad y salud durante la ejecución de la obra, correspondiente al proyecto denominado (...), por causas imputables al contratista.

Segundo. Incautar la garantía depositada en este Cabildo por importe de 1.355,00 euros, equivalente al 5% del presupuesto de adjudicación, excluido IGIC».

2. En la Propuesta de Resolución se contesta a las alegaciones formuladas por la empresa contratista manifestando que:

«▪ En relación a los apartados 3.1 y 4 del escrito de alegaciones presentado, referentes a la respuesta de (...) al incumplimiento de la obligación contractual esencial de la integración de la perspectiva de género, mencionar lo siguiente: el Cabildo de Fuerteventura nunca se ha cuestionado en la designación de (...) su solvencia técnica, ni por lo tanto, el incumplimiento del artículo 90.1.b, relativo a la solvencia técnica o profesional en los contratos de servicios. Lo que esta Administración solicita es que, teniendo en cuenta que, durante toda la ejecución de obra no se ha contado en ningún momento con la presencia de (...), ni hay ningún documento presentado en el que conste su firma, se acredite la relación laboral de la susodicha con la entidad (...) durante el plazo de ejecución del contrato, para poder

verificar que se ha cumplido con el criterio de adjudicación relacionado con la integración de la perspectiva de género para los lotes 1 y 2, cuyo incumplimiento supone causa de resolución del contrato, según el anexo XVIII del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares.

▪ En relación con el incumplimiento del plazo de emisión de las certificaciones, que la DF justifica porque no se le había notificado la aprobación de la certificación nº 18 y por tener que realizar varias correcciones en la misma, indicar lo siguiente: el hecho de que la certificación nº 18 no pudiese ser aprobada por el Cabildo de Fuerteventura, por errores en la elaboración de la misma, hasta este mes de julio, no impide que por la dirección facultativa se hubiesen emitido las certificaciones nº 19 y 20, como ya lo han hecho en certificaciones anteriores (por ejemplo, la certificación nº 13, cuya aprobación fue notificada a (...) el 25/11/2024 y, sin embargo, la certificación nº 14 se presentó el día 08/10/2024, por tanto, antes de que se notificase la aprobación de la certificación nº 13).

Resaltar en este punto la importancia que tiene la emisión de la última certificación de obra, en este caso la certificación nº 20, cuya relación valorada reflejará el grado de ejecución de todas las unidades de obra del proyecto, necesario para poder realizar una correcta valoración del grado de cumplimiento del contrato de obras y para realizar la recepción de la obra.

▪ En relación con el incumplimiento del plazo en la entrega de los informes solicitados, respecto a lo cual el contratista manifiesta que era un plazo "inasumible", mencionar lo siguiente: con respecto al plazo del informe relativo a la valoración de las actuaciones que es necesario realizar para subsanar los reparos y observaciones que se indican en el acta de recepción negativa, que se suscribe con fecha 25/04/2025, en la misma se fija, de acuerdo con el director facultativo de la obra, un plazo de 60 días naturales para subsanar los citados reparos y observaciones, previa elaboración por la dirección facultativa de un documento que valore económicamente las actuaciones que es necesario realizar y se fija la fecha de 25/06/2025 para proceder a un nuevo reconocimiento y recepción de las obras. Por tanto, la DF estimó en ese momento, suficiente el plazo establecido para realizar la valoración. Es cierto que, habiendo transcurrido casi un mes desde la firma del acta de recepción y dada la inactividad de la DF al respecto, se le reitera con fechas 19/05/2025, 5/6/2025 y 09/06/2025 la solicitud de la relación valorada de las unidades de obra que es necesario ejecutar para poder realizar la recepción de la obra, concediéndole, en esos requerimientos un plazo de tres días para su presentación, dada la urgencia para recibir la obra, para lo cual era necesario, previamente, aprobar esa valoración y que el contratista de la obra ejecutase las actuaciones. Por lo tanto, la DF tergiversa los hechos, ya que el plazo de tres días dado, que el contratista califica de "inasumible", se le da después de transcurridos 25 días desde la firma del acta de recepción, sin haber presentado ninguna documentación al respecto. El informe fue finalmente presentado con fecha 07/07/2025, fuera del plazo establecido para

recibir la obra (25/06/2025), con los perjuicios que esto ocasiona a la Administración y también a la empresa contratista adjudicataria de la obra.

▪ En relación con las modificaciones contractuales realizadas sin autorización del Órgano de contratación, respecto a lo cual la DF manifiesta que, en todo momento se ha seguido el procedimiento legalmente establecido, resulta evidente que esta afirmación es falsa, toda vez que gran parte de las unidades de obra que se incluyen en el informe de precios contradictorios de fecha 11/03/2025, para su aprobación por la Administración ya estaban ejecutadas en esa fecha, y así lo demuestran las fotos que la misma DF presenta en sus informes mensuales de seguimiento de la ejecución de la obra y, el día que se recibe la obra estaban ya todas totalmente ejecutadas, por lo tanto, sin la preceptiva autorización del Órgano de Contratación, de la que todavía carecen en la fecha que se emite este informe, lo que supone que se ha prescindido del procedimiento legalmente establecido en el art. 242.4 de la Ley de Contratos del Sector Público, incumpliendo, por lo tanto, la Ley y lo establecido en los pliegos del contrato.

Queda también constancia de este hecho en el acta de recepción negativa de fecha 25/04/2025 suscrita, sin reparos, por la dirección facultativa, en la que se menciona en su punto 4 lo siguiente:

"4. Por otra parte, de la documentación presentada en el Cabildo por la dirección facultativa (DF) de la obra, de fecha 27/03/2025 con registro de entrada nº10757, consistente en un informe de precios contradictorios del contrato de ejecución de la obra, se han realizado una serie de unidades de obra nuevas que no se incluyeron en el proyecto modificado aprobado, que ya se encontraban ejecutadas cuando se tramitó el mismo y que se han realizado, por tanto, sin autorización del Órgano de contratación.

Tomando como base el citado informe, se procede a realizar una inspección visual para verificar su efectiva ejecución. Se comprueba, salvo las unidades que ya están ocultas (PC.30.01, PC.30.02 y PC.30.09), que, efectivamente, están ejecutadas.

Se comunicará al órgano de Contratación la existencia de estas nuevas unidades de obra, a los efectos de establecer el procedimiento para su aprobación y abono al contratista y depurar las responsabilidades que se deriven de la tramitación del procedimiento".

En este punto mencionar también que la DF afirma que los nuevos precios contradictorios "cumplen estrictamente con el artículo 242.4, subapartado ii) de la LCSP, ya que no afectan a unidades de obra que, en su conjunto, superen el 3% del presupuesto primitivo del contrato", pero el citado artículo 242.4.ii) no es de aplicación en el procedimiento de modificación que nos ocupa, ya que en el informe de precios contradictorios se introducen unidades de obra nuevas, no precios nuevos de unidades ya existentes, que es la excepción que ampara el artículo 242.4.ii, por lo tanto, nos encontramos ante una modificación prevista en el supuesto descrito en el artículo 205.2 apartado c), que necesita la autorización del Órgano de Contratación.

▪ *En cuanto a la afirmación de la DF de que "las unidades de obra fueron documentadas, justificadas, y su valoración fue comunicada a la Administración en tiempo y forma", es también evidente su falsedad, porque la DF, no sólo ordena ejecutar nuevas unidades de obra que no han sido autorizadas por la Administración, sino que también hace dejación de sus funciones en cuanto al momento en el que se lo comunica a la Administración, lo cual se hace con fecha 11/03/2025, cuando había unidades realizadas desde las fases iniciales de obra (por ejemplo, la ud. PC.30.02. film impermeable de cimentación, ejecutada en fase de cimentación (enero 2024), etc)».*

3. Con carácter previo al estudio de la cuestión de fondo es necesario, en primer lugar, señalar que este Consejo Consultivo ha manifestado acerca de la causa de resolución aducida por la Administración, la correspondiente al art. 211.1.f) LCSP, por ejemplo, en su reciente Dictamen 346/2025, de 10 de septiembre, lo siguiente:

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

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

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

Pues bien, la Doctrina expuesta resulta ser aplicable al presente asunto.

4. En segundo lugar, se han de tener en cuenta una serie de hechos indubitados, que no son cuestionados por la empresa contratista, ni por la Administración, sin

perjuicio de lo manifestado acerca de la justificación de los mismos, siendo los siguientes:

- En primer lugar, la certificación núm. 18 no fue entregada dentro del plazo establecido para ello en el apartado 4.2.3 del Pliego de Prescripciones Técnica Particulares (en adelante, PPTP), es decir dentro de los 10 primeros días hábiles de cada mes y las certificaciones de obra núms. 19 y 20 no se entregaron nunca.

- En segundo lugar, no se entregó a tiempo el informe solicitado por la Administración en relación con los precios contradictorios del contrato de obra, concretamente, tras el acta de recepción de obra negativa, por constatar reparos relativos a la ejecución de actuaciones que no se hallaban en el proyecto inicial, ni en el modificado posterior, pese a los reiterados requerimientos de la Administración.

- En último lugar, se efectuaron por parte de la empresa contratista modificaciones del contrato, concretándose en diversas unidades de obra no previstas previamente, de forma unilateral por dicha empresa, sin contar con la autorización expresa del órgano de contratación.

5. Pues bien, partiendo de todo lo anterior, procede efectuar el análisis de los diversos incumplimientos contractuales de la empresa contratista aducidos por la Administración.

5.1. En cuanto al primer incumplimiento alegado por el Cabildo Insular, el relativo al incumplimiento del criterio de adjudicación relacionado con la integración de la perspectiva de género, relacionado con la arquitecta (...), procede manifestar que el mismo no se considera debidamente demostrado por la Administración, no solo porque la misma alega expresamente que «*reiteradas peticiones verbales durante la ejecución del contrato, por parte de estos responsables administrativos, en cuanto a acreditar la relación contractual de (...) con la empresa (...), y las funciones que tenía encomendadas dentro del equipo técnico, nunca se ha atendido esta petición*», peticiones verbales estas cuya realidad no se ha demostrado por el Cabildo mediante medio de prueba válido en Derecho, sino también porque consta, por ejemplo, en la Resolución del Consejero Área Insular de Acción Social, Diversidad, LGTBIQ+, Participación Ciudadana y Gobierno núm. 3356/2024, que:

«Mediante Decreto de la Presidencia número 3853/2023 de fecha 13 de junio de 2023, se acordó designar al equipo que conforma la dirección facultativa y responsables del contrato de la obra denominada (...), T.M. de Puerto del Rosario, que estará compuesta por:

(...) (Arquitecto), con DNI (...), director de la obra. Colegiado nº 3273 del COAGC.

(...) (Arquitecta), con DNI (...), directora de la obra. Colegiada nº (...) del COAGC.

(...) (Arquitecto Técnico), con DNI(...), director de la ejecución de la obra. Colegiado nº (...) del COAATLANZ.

(...) (Ingeniero Industrial), con DNI (...), director de las obras de instalaciones. Colegiado nº (...) del COIICO», lo que contradice de forma evidente lo alegado por la Administración, la cual conocía todos los datos profesionales de la referida arquitecta y que la misma formaba parte de la mencionada dirección facultativa, dando por válido lo comunicado al respecto por la contratista.

5.2. En lo que se refiere al incumplimiento consistente en la no presentación de las certificaciones 19 y 20 y, especialmente, en el retraso en la presentación de la certificación núm. 18, el cual se debe exclusivamente a causas técnicas imputables a la contratista, revisiones de errores cometidos por la misma, y que no justifican tal retraso, constituye un incumplimiento de una obligación contractual principal, pues en el PPTP, en su apartado 4.2.3., dentro de las obligaciones correspondientes a la ejecución de las obras, consta que con toda claridad «*- Certificaciones: elaborar la relación valorada correspondiente a cada certificación mensual con las unidades de obra ejecutadas, que deberá presentar en el registro general del Cabildo dentro de los primeros diez (10) días hábiles de cada mes*».

5.3. En lo que respecta al incumplimiento de la obligación de presentar diversos informes, como ya se dijo, resulta acreditado que no se presentó el informe correspondiente a los precios contradictorios de las unidades de obras no previstas en el proyecto inicial y en el modificado, relacionado con el acta de recepción negativa, cabe señalar que en el apartado 4.2.4 del PPTP consta que *«Si las obra se encuentran en buen estado y con arreglo a las prescripciones previstas, éstas se darán por recibidas, levantándose la correspondiente acta y comenzando entonces el plazo de garantía. Por el contrario, cuando las obras no se hallen en estado de ser recibidas se hará constar así en el acta y el director de las mismas señalará los defectos observados y detallará las instrucciones precisas fijando un plazo para remediar aquéllos, si transcurrido dicho plazo el contratista no lo hubiere efectuado, podrá concedérsele otro nuevo plazo improrrogable o declarar resuelto el contrato.*

En el plazo de un mes desde la firma del acta de recepción, el director de la obra elaborará el informe final de las mismas, en el que se describirán las modificaciones e incidencias acaecidas durante la ejecución de las obras» y en este caso también resulta incuestionable que esta obligación principal se ha incumplido por la contratista, sin causa alguna que justifica la no presentación de un informe que estaba obligada a

realizar, obligación que conocía de sobra con antelación a que se le requiriera su cumplimiento efectivo.

5.4. Finalmente, en lo que se refiere a la realización de nuevas unidades de obras por parte de la contratista, que no estaban previstas en el proyecto inicial, ni en el modificado, siendo un hecho manifiesto que constituían una modificación contractual efectuada unilateralmente por la empresa contratista, lo que la misma no niega, sino que justifica aduciendo razones técnicas, ello también se considera el incumplimiento de una obligación principal del contrato, sin justificación alguna e imputable por entero a la empresa contratista.

Así, en el apartado 4.2.1. del PPTP se establece que «*Las obras de ejecución de la (...), se llevarán a cabo con sujeción al proyecto y sus modificaciones autorizadas por el director de obra previa conformidad del Cabildo de Fuerteventura, a la legislación aplicable, a las normas de la buena práctica constructiva. Las facultades y funciones del responsable del contrato serán ejercidas por el Director Facultativo conforme con lo dispuesto en los artículos 237 a 246 de la LCSP*».

6. Por último, estos incumplimientos sin causa justificada deben calificarse como graves y, por ende, culpables, con los siguientes efectos:

De acuerdo con el art. 225.3 TRLCSP, «3. Cuando el contrato se resuelva por incumplimiento culpable del contratista, éste deberá indemnizar a la Administración los daños y perjuicios ocasionados. La indemnización se hará efectiva, en primer término, sobre la garantía que, en su caso, se hubiese constituido, sin perjuicio de la subsistencia de la responsabilidad del contratista en lo que se refiere al importe que exceda del de la garantía incautada», incautación declarada de forma expresa por la Administración en la Propuesta de Resolución objeto de este Dictamen.

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

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

C O N C L U S I Ó N

Se dictamina conforme a Derecho la Propuesta de Resolución por la que se procede a la resolución del contrato de servicios correspondiente al lote n.º 2 de la Dirección facultativa y responsable del contrato de obras, del contrato de servicios

para la redacción del proyecto arquitectónico y de instalaciones, dirección facultativa de la obra y coordinación de seguridad y salud durante la ejecución de la obra, correspondiente al proyecto denominado (...), por las razones expuestas en el Fundamento IV del presente Dictamen.