Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 1 7 / 2 0 2 5

(Sección 2.ª)

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

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de la Villa de Mazo en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de resolución contractual del contrato administrativo de obra suscrito con la empresa (...) para la ejecución de las obras contenidas en el Proyecto de Instalación de Puntos de Recarga para vehículos eléctricos alimentados por marquesina fotovoltaica recogidas en el Proyecto elaborado por (...) (EXP. 389/2025 CA)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen tiene por objeto examinar la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución formulada por el Ayuntamiento de Villa de Mazo, en cuya virtud se plantea la resolución del contrato administrativo de obra suscrito con la empresa «(...)» -en adelante, (...)- para la « (...) ejecución de las obras contenidas en el Proyecto de "Instalación de Puntos de Recarga para vehículos eléctricos alimentados por marquesina fotovoltaica en el municipio de Villa de Mazo" recogidas en el Proyecto elaborado por (...), Graduado en Ingeniería Eléctrica, colegiado (...) del COITILPA» [cláusula 1.1 del pliego de cláusulas administrativas particulares -en adelante, PCAP o el pliego, indistintamente-].

2. La legitimación para solicitar la emisión del dictamen de este Consejo Consultivo de Canarias le corresponde al Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Villa de Mazo, de conformidad con lo dispuesto en el art. 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias -en adelante, LCCC-.

3. Es competencia del Consejo Consultivo la emisión, con carácter preceptivo, de dictamen en los supuestos de « (...) nulidad, interpretación, modificación y resolución de los contratos administrativos en los casos previstos en la normativa

[*] **Ponente: Sra. Navarro de Paz.**

general de contratación administrativa» [art. 11.1.D, apartado c) LCCC]. En este sentido, el art. 191.3, letra b) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 -en adelante, LCSP- [texto legal aplicable al presente supuesto de acuerdo con lo establecido en el apartado 4 del presente Fundamento Jurídico], señala que « (...) será preceptivo el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva en los casos y respecto de los contratos que se indican a continuación: a) La interpretación, nulidad y resolución de los contratos, cuando se formule oposición por parte del contratista». Circunstancias éstas que concurren en el presente procedimiento administrativo -incluida la oposición del contratista- y que determinan la preceptividad del dictamen de esta Institución consultiva.

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

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

Así, en cuanto al régimen sustantivo, habiéndose adjudicado el contrato administrativo de referencia el día 26 de octubre de 2022, resulta de aplicación la LCSP [Disposición Transitoria primera.2 en relación con la Disposición final decimosexta de la LCSP]. Dentro del referido marco legal, el régimen al que han de ajustarse los efectos y extinción del contrato es, según dispone el art. 25 LCSP, el establecido por la propia Ley y sus disposiciones de desarrollo [actualmente, y a falta de tal desarrollo reglamentario, el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre -en adelante, RGLCAP-], aplicándose supletoriamente las restantes normas de Derecho administrativo y, en su defecto, las normas de Derecho privado. En idéntico sentido se pronuncia la cláusula 3.1 PCAP.

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

4.2.1. Las normas de procedimiento aplicables serán las vigentes en el momento de inicio del expediente administrativo encaminado a la resolución del contrato. Este criterio se sustenta en lo establecido en la Disposición transitoria tercera de la Ley

39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas -en lo sucesivo, LPACAP- [*«a) A los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior»*], norma de aplicación subsidiaria a los procedimientos en materia de contratación, según establece el apartado primero de la Disposición final cuarta de la LCSP.

4.2.2. A la vista de lo anteriormente expuesto, y habiéndose incoado el presente procedimiento de resolución contractual el día 21 de mayo de 2025, esto es, bajo la vigencia de la LCSP, es por lo que procede acudir, en primer lugar, a su art. 191.3, relativo al *«procedimiento de ejercicio»* de las prerrogativas de la Administración Pública en materia de contratación.

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

Asimismo, el art. 112.2 LCSP establece que «el avalista o asegurador será considerado parte interesada en los procedimientos que afecten a la garantía prestada, en los términos previstos en la legislación vigente en materia de procedimiento administrativo común». Y el art. 109.1, apartado b) RGLCAP, prevé también la apertura de un trámite de audiencia al avalista o asegurador cuando se proponga la incautación de la garantía depositada -como ocurre en el supuesto analizado-.

Pues bien, en el presente caso consta que la garantía definitiva se constituyó mediante la suscripción de seguro de caución con la entidad *«(...) n.º 4.277.352»* -en adelante, (...)-, así como la verificación del trámite de audiencia a la entidad aseguradora.

Finalmente, el art. 109.1, apartado c) RGLCAP, prevé la evacuación preceptiva del informe del Servicio Jurídico.

A este respecto, el apartado 8.º de la Disposición Adicional tercera de la LCSP [«*Normas específicas de contratación pública en las Entidades Locales*»] señala que *«los informes que la Ley asigna a los servicios jurídicos se evacuarán por el Secretario. Será también preceptivo el informe jurídico del Secretario en la (...) resolución de los contratos.*

(...) . Conforme a lo dispuesto en la letra e) de la disposición adicional octava de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladoras de las Bases del Régimen Local, en los municipios acogidos al régimen regulado en su Título X, corresponderá al titular de la asesoría jurídica la emisión de los informes atribuidos al Secretario en el presente apartado. La coordinación de las obligaciones de publicidad e información antedichas corresponderá al titular del Órgano de Apoyo a la Junta de Gobierno».

Pues bien, en el presente supuesto se constata la evacuación del preceptivo informe jurídico de la Secretaría Municipal.

5. En cuanto al plazo máximo para resolver -y notificar- se ha de señalar que la resolución de incoación del presente procedimiento administrativo se adoptó el día 21 de mayo de 2025, esto es, con posterioridad a la entrada en vigor -el 1 de enero de 2025- de la Ley 5/2024, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2025, cuya disposición adicional sexagésima titulada *«Procedimientos de resolución contractual en materia de contratación pública»*, establece que *«los procedimientos de resolución contractual que se tramiten en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, incluidas sus entidades locales, y estén incluidos en el ámbito de aplicación de la legislación estatal de contratos del sector público, deberán ser instruidos, resueltos y notificados, en el plazo máximo de ocho meses. La falta de resolución expresa en el plazo indicado conllevará la caducidad y el archivo de las actuaciones»*.

De esta manera, el plazo máximo para instruir, resolver y notificar la resolución que ponga fin al presente procedimiento de resolución contractual es de ocho meses.

Pues bien, habiéndose incoado -de oficio- las presentes actuaciones el día 21 de mayo de 2025, se entiende que el procedimiento administrativo de referencia no ha caducado.

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

II

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

1. Con fecha 9 de junio de 2022 se dicta Decreto n.º 108/2022, del Concejal Delegado de Obras por el que se aprueba *« (...) el proyecto de obras "Marquesinas*

Fotovoltaicas para Infraestructura de Recarga de Vehículo Eléctrico", con un presupuesto de ejecución de 197.388,68 euros, de los que la cantidad de 12.913,28 euros corresponden al IGIC de aplicación y un plazo de ejecución de un año, redactado por D.? (...), Ingeniero Eléctrico Colegiado n.º (...) del COITILPA».

2. Tras la instrucción del correspondiente procedimiento de licitación, con fecha 26 de octubre de 2022, se emite Decreto n.º 1114/2022, de la Alcaldía-Presidencia, por el que se adjudica a la empresa (...) el contrato administrativo de referencia por un importe total de 161.567,84 € y las siguientes mejoras: *«Reducción del plazo de ejecución»* -36 días- y *«Estabilidad en el empleo»* -5 trabajadores con contrato indefinido asignado a las obras-.

3. Con fecha 2 de diciembre de 2022 se procede a la formalización, en documento administrativo, del contrato público de referencia. En la cláusula tercera se recoge expresamente que *«el plazo de ejecución de los trabajos es de ochenta y cuatro (84) días naturales, de acuerdo con el programa de trabajo obrante en los Proyectos Técnicos»*.

4. Con fecha 24 de enero de 2023 se extiende acta de comprobación del replanteo en el que se hace constar como *«fecha de comienzo de las obras»* el día 24 de enero de 2023, y como *«fecha prevista de terminación de las obras (84 días naturales)»* el día 17 de abril de 2023.

5. Con fecha 11 de abril de 2023 el Arquitecto Técnico municipal emite *«informe del estado actual de las obras del proyecto "INSTALACIÓN DE PUNTOS DE RECARGA PARA VEHÍCULOS ELÉCTRICOS ALIMENTADOS POR MARQUESINA FOTOVOLTAICA EN EL MUNICIPIO DE VILLA DE MAZO"»,* en el que, entre otras cuestiones, señala lo siguiente:

«SEGUNDO: - Ejecución actual de las obras:

1.- Visitada la obra se comprueba que ha intervenido en la obra los trabajadores de la empresa (...), donde el licitador no ha comunicado nada a esta Administración y además no consta plan de seguridad de dicha empresa o documento de adherencia al plan de seguridad existente.

2.- Supervisada la obra se comprueba que la realización de estas no se ajusta a lo establecido en el proyecto aprobado y no han sido autorizadas por este ayuntamiento.

• A día de hoy hay ejecutado dos zanjas de cimentación con las siguientes dimensiones: - 3,30 m. de largo x 1,00m. de ancho x 1,00m de fondo - 1,70 m. de largo x 1,00 m. de ancho x 1,00m. de fondo.

• Hay acopiados 22 parrillas de armaduras de acero corrugado de diámetro 16 de dimensiones 2,80 m. de largo x 0,70 metros de ancho cada una.

Dichas dimensiones tanto de excavación como de ferralla no corresponden con los detalles de los planos de cimentación del proyecto de obra aprobado.

(...)

TERCERO: Incumplimiento plazo de ejecución de la obra.

La fecha prevista de terminación de las obras fue el 17 de abril de 2023 y no consta solicitud alguna por parte del contratista de ampliación del plazo de ejecución. (...) .

En base a lo expuesto, se informa que el retraso fue producido por motivos imputables al contratista».

6. Con fecha 11 de julio de 2023 el Arquitecto Técnico municipal evacua informe en el que propone la resolución del contrato administrativo de referencia, manifestando lo siguiente:

«TERCERO: Estado ejecución de las obras y responsabilidad del contratista:

Con relación a la ejecución de las obras y responsabilidad del contratista, de acuerdo con el artículo 238 LCSP

1. Las obras se ejecutarán con estricta sujeción a las estipulaciones contenidas en el pliego de cláusulas administrativas particulares y al proyecto que sirve de base al contrato y conforme a las instrucciones que en interpretación técnica de este diere al contratista la Dirección facultativa de las obras.

2. Visitada la obra se comprueba que ha intervenido en la obra los trabajadores de la empresa (...), donde el licitador no ha comunicado nada a esta Administración y además no consta plan de seguridad de dicha empresa o documento de adherencia al plan de seguridad existente.

3. Supervisada las obras se comprueba que la realización de estas no se ajusta a lo establecido en el proyecto aprobado y no han sido autorizadas por este ayuntamiento.

• A día de hoy hay ejecutado dos zanjas de cimentación con las siguientes dimensiones: - 3,30 m. de largo x 1,00m. de ancho x 1,00m de fondo - 1,70 m. de largo x 1,00 m. de ancho x 1,00m. de fondo.

• Hay acopiados 22 parrillas de armaduras de acero corrugado de diámetro 16 de dimensiones 2,80 m. de largo x 0,70 metros de ancho cada una. Dichas dimensiones tanto de excavación como de ferralla no corresponden con los detalles de los planos de cimentación del proyecto de obra aprobado.

4. Supervisada la obra se comprueba que se han ejecutado las siguientes unidades de obra de acuerdo con el proyecto aprobado:

(...)

CAP.1.2.- Electricidad.

5 M3. Excavación en zanjas, pozos o cimientos, en todo tipo de terreno, con medios mecánicos, incluso refino y compactación del fondo de la excavación. La medición se realizará según la medición teórica aumentada en 10 cm en cada longitud tal y como se muestra en la medición.

(...)

Total = 47,75 €

CUARTO: Incumplimiento plazo de ejecución de las obras.

La fecha prevista de terminación de las obras fue el 17 de abril de 2023 y no consta solicitud alguna por parte del contratista de ampliación del plazo de ejecución. Y no consta acta de paralización de obra.

De acuerdo con el artículo 193 de la (...) LCSP (...) "1. El contratista está obligado a cumplir el contrato dentro del plazo total fijado para la realización de este, así como de los plazos parciales señalados para su ejecución sucesiva. 2. La constitución en mora del contratista no precisará intimación previa por parte de la Administración. 3. 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".

En base a lo expuesto se informa que el retraso fue producido por motivos imputables al contratista.

(...)

CONCLUSIÓN

Por todo lo expuesto como responsable administrativo del contrato se propone:

Primero: proceder a la resolución del contrato, por incumplimiento imputable a la empresa contratista, sin perjuicio de la posterior incoación del expediente para la liquidación de los daños y perjuicios ocasionados a la administración y, en su caso, la incoación de un procedimiento para la declaración de la prohibición para contratar.

Segundo: El artículo 213.3 LCSP señala en cuanto a los efectos de la revolución: 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.

Como daños y perjuicios que hayan podido ocasionarse a la Administración contratante señalamos los siguientes:

• El subcontratista que ha actuado sin autorización alguna en la realización de los Movimientos de tierra de excavación, ha producido una rotura de la tubería de desagüe existente en la zona frente al almacén municipal.

• El subcontratista ha dejado las zonas excavadas sin ningún tipo de vallado y la señalización de seguridad. Por consiguiente, el ayuntamiento con medios propios ha actuado en la colocación de unas vallas modulares de seguridad.

• El subcontratista ha dejado armadura acopiada en parcela municipal sin autorización y sin ningún tipo de vallado y señalización de seguridad, donde entorpece el correcto funcionamiento del almacén municipal.

• El retraso producido por incumplimiento del contratista a afectado al funcionamiento y a las labores del almacén municipal, dejándolo con la zona de aparcamientos inutilizado y zonas de almacenaje afectadas.

• Se considera que el contratista tiene que asumir el sobrecoste de mercado del suministro de los materiales de obra e instalaciones pendientes de ejecutar por conducta incumplidora del contratista.

• Se considera que el contratista tiene que asumir el coste de reposición del terreno al estado original por conducta incumplidora del contratista.

(…) Se cuantifica los daños y perjuicios en una cuantía de (…) 7.924,75 €».

7. Consta en las actuaciones la apertura de dos expedientes de resolución contractual con fechas 13 de julio de 2023 y 6 de agosto de 2024, respectivamente. En el primer caso, se declaró la caducidad del procedimiento con fecha 1 de febrero de 2024; y, en el segundo supuesto, no se resolvió expresamente el procedimiento ni se declaró su caducidad.

III

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

1. Con fecha 21 de mayo de 2025 se dicta Decreto de Alcaldía n.º 485/2025 por el que se acuerda la incoación de *« (…) expediente de resolución del contrato administrativo de obras "Marquesinas fotovoltaicas para Infraestructura de Recarga de Vehículo Eléctrico", adjudicado (…) (…) por la demora en el cumplimiento de plazos por parte del contratista (artículo 211 d LCSP), siendo que la obra debió finalizarse el día 17 de abril de 2023».*

Asimismo, se dispone el otorgamiento del trámite de audiencia a la empresa contratista al objeto de que pudiera formular las alegaciones que tuviera por convenientes en defensa de sus derechos e intereses.

El Decreto por el que se incoa el presente procedimiento de resolución contractual consta debidamente notificado al contratista y a la entidad aseguradora.

2. Con fecha 30 de mayo de 2025 la empresa (...) formula escrito de alegaciones, oponiéndose a la resolución contractual emprendida por el Ayuntamiento de Villa de Mazo.

3. Con fecha 29 de julio de 2025 se emite informe-Propuesta de Resolución de la Secretaría Municipal en la que se plantea lo siguiente:

«Primero: Resolver el contrato administrativo de obras "Marquesinas fotovoltaicas para Infraestructura de Recarga de Vehículo Eléctrico", adjudicado (...) (...), por la demora en el cumplimiento de plazos por parte del contratista (artículo 211 d LCSP).

Segundo: Incautar la garantía definitiva por un importe de (...) 7.549,89 euros (...) .

Tercero: Iniciar expediente en orden a la determinación de daños y perjuicios irrogados a este Ayuntamiento».

4. Con fecha 30 de julio de 2025 se dicta Resolución de Alcaldía n.º 752/2025, por la que se acuerda elevar la precitada Propuesta de Resolución al Consejo Consultivo a efectos de emisión de su dictamen preceptivo.

5. Mediante oficio de 30 de julio de 2025 [con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 3 de septiembre de 2025], el Sr. Alcalde-Presidente de la Corporación Municipal solicita la emisión del dictamen preceptivo del Consejo Consultivo al amparo de lo dispuesto en la LCCC.

IV

1. La Propuesta de Resolución sometida al parecer jurídico de este Consejo Consultivo de Canarias plantea la resolución del contrato administrativo suscrito -con fecha 2 de diciembre de 2022- por el Ayuntamiento de Villa de Mazo con la empresa (...) para la *« (...) ejecución de las obras contenidas en el Proyecto de "Instalación de Puntos de Recarga para vehículos eléctricos alimentados por marquesina fotovoltaica en el municipio de Villa de Mazo" recogidas en el Proyecto elaborado por (...), Graduado en Ingeniería Eléctrica, colegiado (...) del COITILPA»*.

La resolución contractual se fundamenta en *«la demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista»*, al amparo de la causa establecida en la letra d) del art. 211.1 LCSP.

2. Las causas de resolución del contrato vienen establecidas, con carácter general, en el art. 211 de la LCSP y, de forma específica para el contrato de obras, en su art. 245; y, en este caso concreto, en la cláusula 38.ª del Pliego.

Respecto a la remisión que hace el art. 245 LCSP a las causas generales de resolución del contrato señaladas en el art. 211 de la citada Ley, se ha de indicar que el apartado primero del precitado artículo contempla -en su letra d)-, como causa resolutoria *«la demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista»*.

Por su parte, el Pliego que rige la presente contratación, en su cláusula 38.ª, regula la resolución del contrato, estableciendo lo siguiente:

«38.1. Además de por su cumplimiento, el contrato se extinguirá por su resolución, acordada por la concurrencia de alguna de las causas previstas en los artículos 211 y 245 de la LCSP, así como por aquellas descritas en el presente pliego, tales como:

• El reiterado incumplimiento de las medidas de seguridad recogidas en el plan de seguridad y salud de la obra y de la normativa sectorial de aplicación.

• El abandono por parte de la persona contratista de la prestación objeto del contrato. Se entenderá producido el abandono cuando la prestación haya dejado de desarrollarse, no se desarrolle con la regularidad adecuada o con los medios humanos o materiales precisos para la normal ejecución del contrato en plazo. No obstante, cuando se dé este supuesto, la Administración, antes de proceder a la resolución, requerirá a la persona contratista para que regularice la situación en el plazo de CINCO (5) DÍAS, a contar desde el requerimiento, salvo que su ejecución exija un plazo menor.

• Las reiteradas deficiencias en la ejecución del contrato.

• La no subsanación de defectos transcurrido el plazo de subsanación dado por la Administración.

• El incumplimiento de la oferta del adjudicatario.

• Pérdida sobrevenida de los requisitos para contratar con la Administración.

• La incursión de la persona contratista, durante la vigencia del contrato, en alguna de las prohibiciones de contratar señaladas en la normativa vigente o en incompatibilidad, sin la obtención inmediata de la correspondiente compatibilidad.

• Incumplimiento reiterado de las prescripciones técnicas.

• Incumplimiento de obligaciones esenciales del contrato.

• Obstrucción a las facultades de dirección e inspección de la Administración.

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.

La resolución del contrato producirá los efectos previstos en los artículos 213 y 246 de la LCSP y será acordada por el órgano de contratación mediante procedimiento tramitado en la forma reglamentariamente establecida.

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. La determinación de los daños y perjuicios que deba indemnizar el contratista se llevará a cabo por el órgano de contratación en decisión motivada previa audiencia del mismo, atendiendo, entre otros factores, al retraso que implique para la inversión proyectada y a los mayores gastos que ocasione a la Administración».

Por su parte, la cláusula 31.ª, tras recordar que «*la persona contratista queda obligada al cumplimiento del plazo de ejecución del contrato en los términos previstos en la cláusula 9 (en realidad, cláusula 11) del presente pliego*», señala lo siguiente respecto al «incumplimiento de plazos» [cláusula 31.2]:

«Si llegado el final de la obra, la persona contratista, por causa a ella imputable, hubiere incurrido en demora respecto al cumplimiento del plazo total, la Administración podrá optar indistintamente por la resolución del contrato, con pérdida de la garantía constituida, o por la imposición de las penalidades diarias en la proporción de 0,60 euros por cada 1.000 euros del precio del contrato, IGIC excluido.

Cada vez que las penalidades por demora alcancen un múltiplo del 5 por100 del precio del contrato, IGIC excluido, el órgano de contratación estará facultado para proceder a la resolución de este o acordar la continuidad de su ejecución con imposición de nuevas penalidades.

La constitución en mora de la persona contratista no requerirá intimación previa por parte de la Administración.

Si se produjera retraso en el cumplimiento de los plazos por causas no imputables a la persona contratista, la Administración podrá a petición de esta o de oficio, conceder la prórroga por un tiempo igual al tiempo perdido, salvo que la persona contratista solicite otro menor, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 195.2 de la LCSP».

Finalmente, la cláusula 31.3 dispone que «*en el caso de que la persona contratista realizará defectuosamente el objeto del contrato, o incumpliera los compromisos adquiridos*

en virtud de este contrato, o las condiciones especiales de ejecución, el órgano de contratación podrá optar por resolver el contrato con incautación de la garantía constituida, o bien imponer una penalización económica por importe del 10 % del precio del contrato, IGIC excluido» -apartado primero-. Asimismo, «*cuando la persona contratista, por causas a ella imputables, hubiere incumplido parcialmente la ejecución de las prestaciones definidas en el contrato, y se presuma razonablemente la imposibilidad de cumplir el plazo total, la Administración podrá optar, indistintamente, por su resolución o por la imposición de las penalidades anteriormente establecidas»* -apartado segundo-. En ambos casos, *«si la Administración optase por la resolución, ésta deberá acordarse por el órgano de contratación, sin otro trámite preceptivo que la audiencia del contratista y, cuando se formule oposición por parte de éste, será necesario el dictamen del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma Canaria»* -cláusula 31.6-.

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

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

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

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

la relación de concordia y colaboración que debe reinar en las relaciones contractuales administrativas» (sentencia del Tribunal Supremo de 26 de marzo de 1987)».

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

Por otra parte, la resolución por incumplimiento del contratista no podrá nunca interpretarse como una sanción; su finalidad, por el contrario, es la de afrontar una situación de crisis contractual desplazando al contratista incumplidor, para facilitar la búsqueda e implementación de una fórmula alternativa, en beneficio del interés público. Por eso mismo resulta preferente, de quedar mejor protegido tal interés público, acudir a fórmulas alternativas; en tal sentido téngase en cuenta que también constituye una prerrogativa de las Administraciones públicas de las reguladas en el art. 190 LCSP la de «declarar la responsabilidad imputable al contratista a raíz de la ejecución del contrato», sin necesidad de acudir a resolverlo, o bien la imposición de penalidades compatibles con la vigencia y ejecución del contrato.

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

«Tanto la LCSP como los pliegos atribuyen a la Administración un margen de discrecionalidad para optar bien por la resolución bien por la imposición de esas penalidades; pero, como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de noviembre de 2000, "la discrecionalidad que se otorga a la Administración debe ser desarrollada ponderando en todo caso las circunstancias concurrentes al objeto de alcanzar la necesaria y debida proporcionalidad entre los hechos y sus consecuencias", habiendo declarado la sentencia de 1 de octubre de 1999 que "a los efectos de apreciar un incumplimiento bastante para la resolución, lo determinante debe ser que afecte a la prestación principal del contrato, y que se exteriorice a través de una inobservancia total o esencial de dicha prestación".

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

calificación, en el sentido de "denominación" que se le dé en el contrato, sino su relación determinante con el objeto mismo del contrato.

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

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

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

Además, entre otros, en nuestros Dictámenes 334/2021, de 17 de junio y 374/2019, de 17 de octubre hemos señalado: *« (...) Una obligación contractual esencial sería aquella que tiende a la determinación y concreción del objeto del contrato de forma que su incumplimiento determinaría que no se alcance el fin perseguido por el contrato. Ahora bien, en el mismo sentido de la Propuesta de Resolución, debe decirse que ha venido señalando el Tribunal Supremo, así, en su STS de 1 de octubre de 1999 que "a los efectos de apreciar un incumplimiento bastante para la resolución, lo determinante debe ser que afecte a la prestación principal del contrato, y que se exteriorice a través de una inobservancia total o esencial de dicha prestación", es decir, que lo determinante para dilucidar el carácter esencial de una obligación no es la calificación, en el sentido de "denominación" que se le dé en el contrato, sino su relación determinante con el objeto mismo del contrato. Así resulta, como trascribe la Propuesta de Resolución, que "por cláusula contractual*

esencial se ha de entender aquella que tiende a la determinación y concreción del objeto del contrato y por lo tanto derivan del mismo, de forma que su incumplimiento determinaría que no se alcanzara el fin perseguido por el contrato».

4. Una vez analizado el contenido del expediente remitido a esta Institución consultiva, se entiende -en unión de criterio con la Administración Pública que instruye este expediente de resolución contractual- que concurre la causa resolutoria prevista en la letra d) del art. 211.1 LCSP, esto es, la demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista.

En el presente caso, debe partirse de la consideración de que el contrato de obra es, conforme a la doctrina jurisprudencial y consultiva [v. Dictamen 271/2025, de 19 de junio] un contrato de resultado -y no de actividad-, en el que el cumplimiento del plazo de ejecución constituye una obligación esencial y no meramente accesoria: *«Repetimos, la esencia del contrato de obras se encuentra en el resultado final -entregar la obra terminada en plazo- con independencia de la actividad realizada para llegar a este resultado»* [Dictamen 74/2024, de 6 de febrero, con cita de la sentencia de 11 de marzo de 2021, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 8.ª, de la Audiencia Nacional (Rec.335/2018)]. De esta manera, el contratista asume la obligación principal de ejecutar y entregar la obra en las condiciones técnicas pactadas y dentro del plazo establecido. Esta obligación de resultado no se satisface con la mera actividad constructiva, sino con la efectiva finalización de la obra en tiempo útil. En consecuencia, el incumplimiento del plazo de ejecución pactado constituye una infracción directa del núcleo obligacional del contrato.

La finalidad pública perseguida con la contratación —en este caso, la instalación de marquesinas fotovoltaicas para recarga de vehículos eléctricos— exige que la obra se ejecute en tiempo y forma, de modo que la inobservancia del plazo pactado afecta directamente a la utilidad del contrato y a la finalidad pública que lo justifica. Además, en este tipo de contratos, la mora en la ejecución no requiere intimación previa, conforme a los arts. 193.2 y 195.1 LCSP, bastando la constatación objetiva del incumplimiento para que opere la constitución en mora y, en su caso, la resolución.

Pues bien, en el caso analizado, la empresa adjudicataria ofertó voluntariamente una reducción del plazo de ejecución de los trabajos respecto del previsto en el Pliego, comprometiéndose a ejecutar la obra en ochenta y cuatro días naturales. Esta mejora fue valorada como criterio de adjudicación, otorgándosele una puntuación

significativa que resultó determinante en la adjudicación del contrato. Por tanto, el plazo ofertado no solo forma parte del contenido obligacional del contrato, sino que constituye un elemento esencial del mismo, al haber sido incorporado como mejora voluntaria y valorado en el procedimiento de licitación.

De esta manera, la obra debió finalizarse el 17 de abril de 2023 -tal y como se recoge en el acta de comprobación del replanteo-, sin que conste en el expediente solicitud alguna de prórroga [art. 195.2 LCSP en relación con las cláusulas 11.3 y 31.2, *in fine,* del Pliego] ni acreditación de causas justificativas que pudieran exonerar al contratista de responsabilidad.

El informe del Arquitecto técnico municipal, de 11 de julio de 2023, constata el incumplimiento injustificado del plazo de ejecución de las obras, lo que permite afirmar la existencia de una mora contractual relevante y sustancial. Esta demora, que supera los dos meses respecto del plazo comprometido, reviste una entidad sustancial, incompatible con la naturaleza del contrato y con los intereses públicos que se pretendían satisfacer mediante la ejecución de la obra. Por lo que se evidencia una clara frustración del objeto contractual, al no estar convenientemente instaladas las marquesinas fotovoltaicas en el plazo pactado.

Por lo demás, la demora en el cumplimiento de los plazos resulta imputable al contratista. Según se observa en el expediente instruido, la empresa adjudicataria del contrato incurrió en diversas actuaciones unilaterales -como, por ejemplo, la reubicación de una de las marquesinas sin autorización del órgano de contratación- que generaron incidencias técnicas, paralizaciones y requerimientos correctivos por parte de la Dirección facultativa. Estas actuaciones no solo no fueron autorizadas, sino que contravinieron el proyecto aprobado, generando una desviación temporal que no puede imputarse a la Administración municipal.

En definitiva, el incumplimiento del plazo de ejecución ofertado por el contratista es relevante -por su duración-, sustancial -por afectar a una obligación esencial del contrato-, imputable a la conducta negligente del contratista y determinante de la frustración del objeto contractual. Todo ello justifica plenamente la aplicación de la causa de resolución prevista en el art. 211.1, letra d) LCSP.

5. Una vez apreciada la concurrencia de causa legal para la resolución del contrato por incumplimiento culpable del contratista, procede determinar los efectos de aquélla [arts. 213 y 246 LCSP].

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

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

El importe de los daños y perjuicios podrá determinarse de forma motivada en expediente contradictorio instruido a tal efecto, quedando entretanto retenida la garantía [art. 113 RGLCAP]. Este Consejo Consultivo ha mantenido de forma constante que, en aquellos casos en los que se declara el incumplimiento culpable del contratista, procede la incautación de la garantía definitiva prestada, sin perjuicio de que, si el importe de los daños y perjuicios causados superan el montante de esta garantía, se tramite el oportuno procedimiento contradictorio para su determinación [por todos, Dictámenes 500/2024, de 16 de septiembre, 281/2024, de 6 de junio, 510/2020, de 3 de diciembre; 363/2018, de 12 de septiembre y 196/2015, de 21 de mayo].

Finalmente, y de acuerdo con lo establecido en el art. 246 LCSP, «la resolución del contrato dará lugar a la comprobación, medición y liquidación de las obras realizadas con arreglo al proyecto, fijando los saldos pertinentes a favor o en contra del contratista. Será necesaria la citación de este, en el domicilio que figure en el expediente de contratación, para su asistencia al acto de comprobación y medición». No obstante, en caso de que en el momento de resolverse el contrato no se hayan iniciado las obras, no procederá liquidar cantidad alguna por este concepto [Dictámenes 274/2025, de 25 de junio, 500/2024, de 16 de septiembre y 184/2022, de 12 de mayo, entre otros].

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución sometida al parecer jurídico de este Consejo Consultivo de Canarias es conforme a Derecho en atención a las consideraciones jurídicas expuestas en el Fundamento IV del presente Dictamen.