Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2.ª)

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

Dictamen solicitado por la Excma. Sra. Presidenta del Cabildo Insular de Tenerife en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de resolución del contrato menor de servicios denominado «Redacción, Dirección de obra y Coordinación de seguridad y salud del proyecto de mejora de las redes pluviales, hidrantes, riego, saneamiento, control de plagas y adecuación paisajística del Polígono Industrial Valle de Güímar», adjudicado a la empresa (...), por valor de 12.300,08 euros (IGIC incluido) (EXP. 417/2025 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 Tenerife, en cuya virtud se acuerda la resolución del contrato menor de servicios denominado «*Redacción, Dirección de obra y Coordinación de seguridad y salud del proyecto de mejora de las redes pluviales, hidrantes, riego, saneamiento, control de plagas y adecuación paisajística del Polígono Industrial Valle de Güímar*», adjudicado a la empresa (...), por valor de 12.300,08 euros (IGIC incluido).

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

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

---

[*] **Ponente: Sra. de León Marrero.**

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 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 R0000089137, de fecha 14 de noviembre de 2024, del Consejero Insular de Industria, Comercio, Sector Primario y Bienestar Animal -rectificada mediante R0000089433, de fecha 20 de noviembre de 2024- 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 la Resolución de 19 de julio de

2025, dictada por el Consejero Insular de Industria, Comercio, Sector Primario y Bienestar Animal, 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)]. Trámite este que aparece debidamente cumplimentado 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 el informe de la Asesoría Jurídica del Cabildo Insular de Tenerife de 10 de septiembre de 2025.

Finalmente, el art. 112.2 LCSP establece que «*El avalista o asegurador será considerado parte interesada en los procedimientos que afecten a la garantía prestada, en los términos previstos en la legislación vigente en materia de procedimiento administrativo común*». No obstante, en el presente supuesto, dado que se trata de un contrato menor, no se ha constituido garantía.

5. La competencia para resolver el presente expediente de resolución contractual le corresponde al órgano de contratación (arts. 190 y 212.1 LCSP). En este caso, el órgano de contratación es el Consejero Insular de Industria, Comercio, Sector Primario y Bienestar Animal. De esta manera, le corresponde al citado órgano la competencia para resolver el procedimiento administrativo de referencia.

6. En cuanto al plazo máximo para resolver -y notificar-, se ha de señalar que el presente procedimiento se inició a través de la referida Resolución de 19 de julio 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 ocurriría el 19 de marzo de 2026.

II

En lo que se refiere a los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento administrativo, se exponen en la Resolución de inicio y en la Propuesta de Resolución, en los siguientes términos:

«PRIMERO. – Mediante resolución R0000089137, de fecha 14 de noviembre de 2024, del Consejero Insular de Industria, Comercio, Sector Primario y Bienestar Animal, y rectificada mediante R0000089433, de fecha 20 de noviembre de 2024, se adjudicó el contrato de servicios para la REDACCIÓN, DIRECCIÓN DE OBRA Y COORDINACIÓN DE SEGURIDAD Y SALUD DEL "PROYECTO DE MEJORA DE LAS REDES DE PLUVIALES, HIDRANTES, RIEGO, SANEAMIENTO, CONTROL DE PLAGAS Y ADECUACIÓN PAISAJÍSTICA DEL POLÍGONO INDUSTRIAL VALLE DE GÜÍMAR" (EXP. E2024015154 21/2024), a la empresa (...), con NIF (...), por importe total de DOCE MIL TRESCIENTOS EUROS CON OCHO CÉNTIMOS (12.300,08€) IGIC incluido, y un plazo de ejecución de DOS (2) MESES de ejecución de la redacción del proyecto, a partir del día siguiente en que se notifique la resolución de la adjudicación. Siendo el plazo de ejecución de los trabajos de dirección de obra y coordinación de seguridad y salud, los que se establezcan para la ejecución de la obra en el proyecto redactado, según el artículo 29.7 de la LCSP.

SEGUNDO. – Según se establece en el apartado dispositivo Tercero de la R0000089137, de fecha 14 de noviembre de 2024, el objeto de este contrato menor de servicios consistía en la REDACCIÓN, DIRECCIÓN DE OBRA Y COORDINACIÓN DE SEGURIDAD Y SALUD DEL "PROYECTO DE MEJORA DE LAS REDES DE PLUVIALES, HIDRANTES, RIEGO, SANEAMIENTO, CONTROL DE PLAGAS Y ADECUACIÓN PAISAJÍSTICA DEL POLÍGONO INDUSTRIAL VALLE DE GÜÍMAR".

En los trabajos de dicho contrato se precisa las mejoras en las siguientes Redes del Polígono:

• Red de Pluviales: Limpieza de imbornales y canales de encauzamiento con retirada de residuos; reposición de tapas en las arquetas, pozos de registro y rejillas de los imbornales

en mal estado; verificación del estado y correcta conexión de las acometidas de las empresas a la red.

• Red de Saneamiento: Reposición de tapas en las arquetas de acometidas y pozos de registro en mal estado; verificación del estado y correcta conexión de las acometidas de las empresas a la red.

• Control de plagas: Fumigado para la eliminación de plagas y desratización de especies Mus musculus, Rattus rattus y Rattus norvegicus.

• Red de Hidrantes: Inspección de la red de hidrantes para comprobación de su correcto funcionamiento y sustitución de lo que está en mal estado.

• Red de Riego: Reparaciones en conductos y reposición de piezas; puesta en funcionamiento de los tres cabezales de riego existentes para su conexión a la tubería de aguas depuradas de Balten. Conducciones nuevas de riego (inexistentes actualmente).

• Adecuación paisajística: De las zonas ajardinadas del Polígono con vegetación que necesite escaso riego. Ornamentación de dichas zonas ajardinadas con gravas áridos y piedras decorativas.

(...)

4.- DOCUMENTACIÓN A PRESENTAR, FORMATOS Y CONDICIONES DE ENTREGA

El Proyecto se entregará en formato digital de la siguiente forma:

A.1 copia que incluya, en tres carpetas, la siguiente documentación:

◦ Carpeta "Proyecto": en un solo archivo PDF (*), firmado digitalmente, el proyecto completo, incluidos anejos y separatas requeridos normativamente.

◦ Carpeta "Documentos PDF": con toda la documentación del proyecto, anejos y separatas, en tantos archivos PDF (*) firmados como requiera el proyecto. Esta carpeta puede organizarse en subcarpetas (*) para una mejor comprensión de la información.

◦ Carpeta "Documentos editables": con toda la documentación del proyecto, anejos y separatas, en formatos estándar (documentos de texto, planos CAD, BC3 del presupuesto, ficheros del levantamiento topográfico). Organizados en subcarpetas (*).

(*) La denominación de cada uno de los archivos y subcarpetas tendrá una extensión inferior a 20 caracteres.

B.1 copia del proyecto completo en formato PDF, firmado y visado digitalmente, con todos documentos del proyecto, anejos y separatas en un fichero único. Se le añadirá el fichero BC3 correspondiente al presupuesto.

El número de copias del tipo "B" vendrá determinado por el número de Autorizaciones necesarias para la ejecución de la obra.

Para la entrega del Proyecto, el contratista tendrá que ponerse de acuerdo con el Servicio Administrativo del Área de Industria para entregarlo por medio de la aplicación "Almacén".

5.- DIRECCIÓN DE LAS OBRAS

Se deberá cubrir todos los cometidos genéricos de la Dirección de obras de un proyecto de estas características, así como los contemplados en el RD 1627/1997 para la coordinación en materia de seguridad y salud durante la ejecución de obras. De acuerdo con las competencias y atribuciones específicas de cada uno de los miembros del Equipo Técnico-Facultativo, e incluyendo las siguientes funciones:

• En atención al artículo 62 de la LCSP, en los contratos de obras, las facultades del responsable del contrato serán ejercidas por el Director Facultativo conforme a lo dispuesto en los artículos 237 a 246 de la LCSP, referidos a la Ejecución del contrato de obras.

• Realizar una supervisión exhaustiva en la obra, interpretando técnica y económicamente el Proyecto de Ejecución, así como adoptar las medidas necesarias para llevarlo a término, estableciendo las adaptaciones, detalles complementarios y modificaciones que puedan requerirse con el fin de alcanzar la realización total de la obra. Analizar la forma de optimizar el desarrollo de la ejecución material.

• Establecer los criterios de organización de la obra y definir con el contratista el programa de trabajos. Controlar el cumplimiento del mismo a lo largo de todo el período de ejecución, informando puntualmente al técnico responsable del contrato de los posibles incidentes con repercusión sobre los plazos.

• Ordenar y dirigir la puesta en obra de cada una de las unidades del proyecto, comprobando sus dimensiones y correcta disposición.

• Resolver las contingencias que se produzcan en la obra y consignar en el Libro de Órdenes y Asistencias las instrucciones precisas para la correcta interpretación del proyecto.

• Inspeccionar los materiales a emplear, dosificaciones y mezclas, exigiendo las comprobaciones, análisis necesarios y documentos de idoneidad precisos para su aceptación.

• Elaborar las actas y certificaciones correspondientes durante el replanteo, comienzo, desarrollo, terminación y recepción de las obras, asegurándose de que éstas se emitan con la periodicidad exigida y de la correspondencia de mediciones y valoraciones con lo realmente ejecutado y lo previsto en el proyecto.

El Director de las obras deberá proceder a la expedición de la correspondiente certificación ordinaria de las obras ejecutadas el mes anterior, dentro de los diez días naturales siguientes a dicho periodo, que será presentada en el Registro General de la Corporación (como mínimo 2 ejemplares originales). En caso de incumplimiento de esta

obligación, este Cabildo se reserva el derecho de exigir indemnización por daños y perjuicios que ocasione dicho incumplimiento.

• Informar al Cabildo previamente de cualquier modificación o incidencia con repercusión sobre el presupuesto. No obstante, salvo circunstancias excepcionales, es misión de la Dirección Facultativa el llevar a término las obras sin exceso sobre el presupuesto de adjudicación de las mismas.

• Elaborar, a requerimiento del promotor o con su conformidad, eventuales modificaciones del proyecto, que vengan exigidas por la marcha de las obras siempre que las mismas se adapten a las disposiciones normativas contempladas y observadas en la redacción del proyecto.

• Coordinar la aplicación de los principios generales de prevención y seguridad, así como de acción preventiva contemplados en el artículo 15 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y en el artículo 10 del R.D. 1627/1997. Aprobar el Plan de Seguridad y Salud elaborado por el contratista y supervisar su cumplimiento y, en general, responsabilizarse del cumplimiento de la legislación y normativa vigente en materia de Seguridad y Salud en las obras de construcción.

A tales efectos el Coordinación de Seguridad y Salud durante la ejecución deberá levantar Acta de las reuniones de coordinación mantenidas con las empresas contratistas y subcontratistas, y establecer por escrito los procedimientos de control necesarios para una correcta gestión preventiva.

• Supervisar la gestión de los residuos de construcción y demolición realmente producidos en obra, comprobando, en su caso, que éstos sean entregados por el constructor a un gestor de residuos autorizado.

• Las que le atribuya la ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el Sector de la Construcción, entre ellas las relativas a la aprobación de la subcontratación excepcional y, como coordinador de seguridad, las instrucciones a incluir en el libro de subcontratación para marcar la dinámica y desarrollo del procedimiento de coordinación de la subcontratación.

• Elaborar los planos que reflejen la realidad física de la obra a la finalización de la misma. Dichos planos se entregarán, siguiendo las especificaciones del Técnico responsable del contrato, junto con la certificación final.

Estos trabajos cumplirán lo establecido en el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, debiendo además los adjudicatarios entregar al Técnico Responsable del contrato, antes de la recepción de las obras, los documentos siguientes:

◦ Original del Libro de Órdenes y Visitas y del Libro de Incidencias;

◦ *Copia de los certificados de calidad y recepción de materiales en obra;*

◦ *Copia de los ensayos que figuren en el Programa de Ensayos establecido;*

◦ *Relación identificativa de los agentes que han intervenido durante el proceso de edificación (facilitados por la contrata);*

◦ *Documentación relativa a las instrucciones de uso y mantenimiento de lo construido y sus instalaciones, de conformidad con la normativa que le sea de aplicación;*

◦ *Documentación acreditativa de la correcta Gestión de Residuos de Construcción y Demolición realmente producidos en la obra;*

◦ *Copia del Certificado final de obra y boletines de instaladores autorizados;*

◦ *Planos de liquidación en digital (tanto en formato pdf. como en abierto: dwg. o dxf). Los planos se elaborarán en formato de dibujo A-1, A-2 ó A-3, u otros homologados, en función de la escala de dibujo, que habrá de ser la adecuada para la correcta definición y comprensión de lo representado;*

◦ *Mediciones y presupuesto final (relación valorada y Certificación final) en formato digital (pdf). ((...) / (...))"*

Así mismo, el aparado dispositivo Tercero de la citada resolución también establece:

" (...)

7 ª Que el contrato se ejecutará con estricta sujeción a la presente Resolución. (...)

10 ª Que el precio de este contrato se abonará, una vez prestados cada uno de los servicios contratados.

11 ª Que el contrato se entenderá cumplido por el contratista cuando éste haya realizado la totalidad de su objeto, de conformidad con lo establecido en esta resolución y a satisfacción de la Administración, cuya conformidad se hará constar de forma expresa dentro del plazo del mes siguiente a la realización del objeto del contrato"

TERCERO.- Con fecha 21 de febrero del 2025 se recibe el proyecto visado denominado REDACCIÓN, DIRECCIÓN DE OBRA Y COORDINACIÓN DE SEGURIDAD Y SALUD DEL "PROYECTO DE MEJORA DE LAS REDES DE PLUVIALES, HIDRANTES, RIEGO, SANEAMIENTO, CONTROL DE PLAGAS Y ADECUACIÓN PAISAJÍSTICA DEL POLÍGONO INDUSTRIAL VALLE DE GÜÍMAR" en esta Corporación Insular, a instancia de la empresa (...)

CUARTO.- Con fecha de 31 de marzo de 2025, por parte de la Unidad Técnica del Servicio Administrativo de Industria Comercio y Apoyo a la Empresa, se emite informe en relación a las deficiencias detectadas en el proyecto. Es por ello que con fecha de 2 abril de 2025 se requiere a la empresa (...) para que proceda a subsanar o resolver el proyecto enviado puesto que incumple con varias cláusulas del contrato. Además, se le advierte mediante oficio que, si transcurrido este plazo las deficiencias no hubiesen sido corregidas,

atendiendo a las circunstancias concurrentes, se optará por la resolución del contrato en los términos establecidos en la citada ley.

Concretamente, se le señalan las siguientes vicisitudes a subsanar:

• "En el proyecto presentado, no viene especificado que un ingeniero agrícola o agrónomo haya participado en la redacción del mismo por lo que se solicita que se especifique esto en el proyecto".

• "Se estableció un plazo de ejecución de dos meses a partir del día siguiente en el que notifica la resolución de adjudicación. Teniendo en cuenta esto, la fecha de entrega tenía que realizarse el 27 de enero. Finalmente, la empresa adjudicataria, (...) realizó la entrega el día 21 de febrero del 2025".

• En cuanto a las zonas ajardinadas, se manifestó en el escrito de subsanación que "tendrían que modificar todo este apartado, poniendo fotos actuales y aclarando de que no es objeto de este contrato la limpieza, poda, replantación y tala de las zonas ajardinadas".

• En cuanto a los servicios urbanos y red hidrante: se manifestó que "La red de hidrantes solo sería objeto del contrato la inspección de hidrantes para la comprobación de su correcto funcionamiento".

• En cuanto a la red de riegos se manifestó que: "Se tendría que añadir las conducciones nuevas de riego".

• En cuanto a la adecuación paisajística se manifestó que: "La sustitución de vegetación inadecuada o mal estado no es objeto de este Proyecto".

• En cuanto a la red de pluviales se manifestó que: "En el proyecto se hace mención a "reparación de fisuras y fugas en las conducciones mediante morteros de reparación y técnicas de rehabilitación sin zanja." Con lo que se le ha respondido en el mencionado informe técnico de subsanación que "Esta actuación no está incluida en el presupuesto y no es objeto del contrato".

Por otro lado, en el proyecto se incluye lo siguiente: "Como parte de las actuaciones previstas para la rehabilitación de la red de saneamiento, el contratista llevará a cabo una inspección exhaustiva del estado de las tuberías mediante el uso de cámaras CCTV, lo que permitirá identificar con precisión la ubicación de fugas, roturas o desplazamientos en la infraestructura subterránea. A partir de los resultados obtenidos en la inspección, se procederá a la reparación de las tuberías dañadas empleando técnicas de rehabilitación sin zanja, como el sistema CIPP (cured-in-place pipe), lo que minimizará el impacto en la operatividad del polígono. En aquellos tramos donde no sea viable esta solución, se ejecutará la sustitución puntual de secciones afectadas, garantizando la estanqueidad de la red.

Además, en los puntos donde se detecten desajustes o movimientos en las uniones de las tuberías, se procederá al recalce y refuerzo de las conexiones, asegurando su estabilidad y evitando filtraciones futuras.

Una vez finalizadas las reparaciones, el contratista realizará una inspección final de la red, verificando el correcto funcionamiento de cada tramo intervenido.

Se llevarán a cabo pruebas de estanqueidad en las tuberías rehabilitadas para comprobar la total eliminación de fugas y se validarán los caudales y la capacidad hidráulica del sistema, asegurando que la red opera dentro de los parámetros óptimos de diseño y garantizando su eficiencia a largo plazo".

Ante lo expuesto, se manifiesta al igual que en el apartado anterior que "nada de esto está incluido en el presupuesto y no es objeto del contrato".

• En cuanto al control de plagas se manifestó que "No se tendría que incluir los avisos relativos a las plagas ni los informes trimestrales ni finales ya que no son objeto de este Proyecto".

• En cuanto al presupuesto de las obras se manifestó que "Como se estableció en el informe de necesidad para la contratación del proyecto, el presupuesto de ejecución material destinado para este contrato es de 123.457,15 euros y en el proyecto se estima 589.018, 20 euros, por lo que tendría que ajustarse a este presupuesto".

• En cuanto a la clasificación del contratista se manifestó que "En base a lo anterior, el valor estimado del contrato es superior a 500.000,00 euros por lo que en caso de que supere esta cifra, tendría que clasificarse".

• En cuanto al estudio de seguridad y salud se manifestó que "Se considera que el número de trabajadores propuesto en el proyecto es anormalmente bajo si se tiene en cuenta el importe del presupuesto".

QUINTO.- Con fecha 11 abril de 2025 se recibe respuesta por parte de la empresa (...) en atención al antedicho requerimiento de subsanación en el cual únicamente presenta alegaciones sin que haya subsanado ni solicitado resolver el contrato. De todo lo requerido para subsanar, alega que va a realizar una nueva inspección en cuanto a las zonas ajardinadas, de la cual no hemos constancia hasta la fecha y que, aunque el contrato exigiera que participara en la redacción del proyecto un ingeniero agrícola o agrónomo, con el título de Ingeniera de Caminos Canales y Puertos puede realizar esas mismas funciones para el contrato en cuestión.

SEXTO.- Con fecha 4 de julio de 2025 no se había recibido ni el proyecto subsanado ni solicitud de resolver el contrato».

III

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

1. La tramitación del presente procedimiento se inició mediante Resolución de 19 de julio de 2025, dictada por el Consejero Insular de Industria, Comercio, Sector Primario y Bienestar Animal, como ya se ha señalado.

2. Se otorgó trámite de vista y audiencia a la empresa contratista, que formuló alegaciones mediante escrito de 31 de julio de 2025.

3. El 3 de septiembre de 2025 se emitió Informe-Propuesta de Resolución, el cual es objeto del presente Dictamen.

4. Después de ello, el 10 de septiembre de 2025 se emitió el informe preceptivo de la Asesoría Jurídica del Cabildo Insular de Tenerife, que debió ser previo a la Propuesta de Resolución. En todo caso, 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.- Inadmitir las alegaciones presentadas por la empresa contratista (...), con NIF (...), en base a lo expresado en el fundamento jurídico Undécimo.

SEGUNDO.- Resolver por causa imputable al contratista, el contrato administrativo de servicios de REDACCIÓN, DIRECCIÓN DE OBRA Y COORDINACIÓN DE SEGURIDAD Y SALUD DEL "PROYECTO DE MEJORA DE LAS REDES DE PLUVIALES, HIDRANTES, RIEGO, SANEAMIENTO, CONTROL DE PLAGAS Y ADECUACIÓN PAISAJÍSTICA DEL POLÍGONO INDUSTRIAL VALLE DE GÜÍMAR, adjudicado a la empresa (...), con NIF (...)».

2. Así, en la Propuesta de Resolución se afirma en relación con las alegaciones efectuadas por la contratista:

«DÉCIMOPRIMERO.- En atención a las manifestaciones anteriores por parte del contratista cabe señalar lo siguiente:

1. En cuanto a la primera manifestación, el artículo 314.1 LCSP faculta al órgano de contratación a exigir al contratista las subsanaciones de errores, defectos, etc que subyacen en la elaboración del proyecto de obra, otorgándole al mismo dos meses para ello.

Del mismo modo, en su apartado segundo, faculta a la administración a resolver el contrato si las deficiencias no se hubiesen corregido.

En el caso que nos ocupa, y como se manifestó tanto en la incoación del expediente de resolución contractual como en la contestación al mismo por la parte contratista, ésta se ciñó a realizar aclaraciones del proyecto entregado, pero no a subsanar el mismo con la consecuente nueva entrega del proyecto, con lo cual, la administración optó por resolver el contrato iniciando el procedimiento establecido.

2. En cuanto a la segunda manifestación, la parte contratista hace alusión a la cláusula onceava del pliego y al artículo 211.1.b de la LCSP, aunque este último se entiende que se refiere al apartado "f" y hubo un error material puesto que es la que hace referencia al objeto del contrato.

La cláusula onceava manifiesta expresamente lo siguiente: "El contrato se entenderá cumplido por el contratista cuando éste haya realizado la totalidad de su objeto, de conformidad con lo establecido en esta resolución y a satisfacción de la Administración, cuya conformidad se hará constar de forma expresa dentro del plazo del mes siguiente a la realización del objeto del contrato."

Por otro lado, el artículo 211.1.f de la LCSP estipula como causas de resolución: "f) El incumplimiento de la obligación principal del contrato.

Serán, asimismo causas de resolución del contrato, el incumplimiento de las restantes obligaciones esenciales siempre que estas últimas hubiesen sido calificadas como tales en los pliegos o en el correspondiente documento descriptivo, cuando concurran los dos requisitos siguientes:

1.º Que las mismas respeten los límites que el apartado 1 del artículo 34 establece para la libertad de pactos.

2.º Que figuren enumeradas de manera precisa, clara e inequívoca.

En este sentido, cabe señalar que el contratista no ha cumplido con la totalidad del objeto del contrato, ni siquiera con las partes esenciales del mismo, estipuladas en los pliegos del contrato de manera clara, precisa e inequívoca, puesto que el presupuesto de ejecución material destinado para este contrato es de 123.457,15 euros y en el proyecto se estima 589.018, 20 euros. Todo ese presupuesto extra se produce con ocasión de incluir trabajos que no están incluidos en el presupuesto y que no es objeto del contrato. Por otro lado, no se ha incluido trabajos que sí eran objeto del contrato como se específica en el antecedente cuarto.

3. En cuanto a la tercera manifestación, le es de aplicación el artículo 311 LCSP:

"La Administración determinará si la prestación realizada por el contratista se ajusta a las prescripciones establecidas para su ejecución y cumplimiento, requiriendo, en su caso, la

realización de las prestaciones contratadas y la subsanación de los defectos observados con ocasión de su recepción. Si los trabajos efectuados no se adecuan a la prestación contratada, como consecuencia de vicios o defectos imputables al contratista, podrá rechazar la misma quedando exento de la obligación de pago o teniendo derecho, en su caso, a la recuperación del precio satisfecho".

En este caso, la administración, al no haber visto satisfecha su pretensión, solicitó a la parte contratista la subsanación del proyecto, no siendo subsanados los defectos por lo que queda exento de la obligación del pago.

4. En cuanto a la cuarta manifestación, se le ha dado a la parte contratista la oportunidad de subsanar los defectos y es con ocasión de no haberse producido la misma, cuando se inicia el procedimiento para la resolución del contrato.

Resolver y retener el pago no produce un enriquecimiento injusto de la administración por cuanto el proyecto que ha sido entregado contiene un presupuesto de ejecución material tan excesivo en comparación con el estipulado en el contrato además de la no inclusión de una serie de trabajos necesarios y esenciales que deben satisfacerse, que hacen que ese proyecto sea inservible para la administración.

5. En cuanto a la última manifestación, no cabe la suspensión del procedimiento de la resolución contractual y no se concederá un nuevo plazo para subsanar, de conformidad con el artículo 314.2 LCSP».

3. En el presente supuesto, por la Administración actuante se alegan dos causas de resolución: las señaladas en el art. 211.1 apartado d) y apartado f) LCSP. Por ello, hemos de referirnos a la doctrina de este Consejo Consultivo, que en casos como el presente, ha señalado, por ejemplo, en su Dictamen 140/2025, de 4 de abril:

«En relación con el incumplimiento de los plazos de ejecución del contrato, según este Consejo Consultivo tiene declarado, entre otros, en el Dictamen 60/2016, de 10 de marzo, «los contratos administrativos son siempre contratos con plazo determinado (art. 212.2 TRLCSP). En ellos el plazo es un elemento de especial relevancia, como pone de manifiesto el hecho de que la constitución en mora del contratista no requiera intimación previa de la administración (art. 212.3 TRLCSP -actual art. 193.2 LCAP-) y su incumplimiento o riesgo de incumplimiento faculte a la administración bien para imponer penalidades al contratista, bien para resolver el contrato (art. 212.4 TRLCSP -mismo art. 193 LCSP-). Por ello, el art. 223.d) TRLCSP tipifica como causa de resolución la demora en el "cumplimiento del plazo"».

En el mismo sentido, el Dictamen 610/2024, de 28 de octubre:

«Por otro lado, y como tiene declarado este Consejo Consultivo, entre otros, en el reciente Dictamen 288/2023, de 29 de junio, «los contratos administrativos son siempre contratos con plazo determinado (art. 212.2 TRLCSP). En ellos el plazo es un elemento de

especial relevancia como pone de manifiesto el hecho de que la constitución en mora del contratista no requiera intimación previa de la administración (art. 212.3 TRLCSP -actual art. 193.2 LCAP-), y su incumplimiento o riesgo de incumplimiento faculte a la administración bien para imponer penalidades al contratista, bien para resolver el contrato (art. 212.4 TRLCSP -mismo art. 193 LCSP-). Por ello, el art. 223.d) TRLCSP tipifica como causa de resolución la demora en el "cumplimiento del plazo"»

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

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

Este es el criterio inspirador de la Ley de Contratos del Estado, de cuyo artículo 45 se desprende que si el retraso en la ejecución del contrato se debe a motivos no imputables al contratista por encontrarse fuera de su ámbito de control o previsión, la Administración debe observar la regla del mismo artículo 45, apartados 2º y 3º concediendo una ampliación del plazo contractual si el contratista lo solicita. Y, desde luego, esa idea de culpa cobra total relevancia en el momento de declarar la incautación de la fianza y la reparación de los daños causados a la Administración (art. 53 LCE), ya que según se desprende de dichos artículos y ha resaltado esta Sala en una consolidada jurisprudencia (v. gr., por citar una de las últimas, en sentencia de 20 de abril de 1999 [RJ 1999, 4636]), no cabe identificar «el incumplimiento del contratista, como causa resolutoria, con la culpa del mismo, a efectos de ulterior sanción». La incautación de la fianza está reservada para los casos de resolución contractual por culpa del contratista, jugando entonces como indemnización previamente fijada (STS de 22 de julio de 1988 [RJ 1988, 5704]). Incluso en los casos en que puede afirmarse esa imputación del retraso al contratista, hay que tener en cuenta que, como dice

la sentencia de 19 de mayo de 1998 (RJ 1998, 3856), «las consecuencias del incumplimiento deben ser fijadas conforme a los principios de equidad y de buena fe, que rige específicamente en materia de contratos (artículo 1258 del Código Civil), buscando un equilibrio de los intereses en presencia en la solución del debate (sentencias de 10 de junio [RJ 1987, 4859] y 11 de noviembre de 1987 [RJ 1987, 8787] o de 10 de julio de 1990 [RJ 1990, 6330])», por lo que, ciertamente, si el incumplimiento es imputable al contratista deviene causa de resolución del contrato (artículos 53.1 de la LCE y 159 del Reglamento), pero no se debe dar lugar ni a pérdida de fianza ni a indemnización de daños y perjuicios a la Administración, cuando la culpa de la empresa contratista queda compensada por la propia culpa de la Administración contratante».

En cuanto a la segunda causa de resolución aludida, esto es, el incumplimiento de la obligación principal del contrato, este Consejo ya ha tenido ocasión de pronunciarse en otros supuestos de procedimientos de resolución contractual (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».

También en el Dictamen 633/2024, de 4 de noviembre, se manifestaba:

«Como hemos reiterado en distintas ocasiones, 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".

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"».

Doctrina que resulta ser aplicable al presente asunto.

4. En suma, en el presente asunto, han resultado acreditados los incumplimientos en los que ha incurrido la empresa contratista, que no han sido negados por ésta en su escrito de alegaciones.

Tales incumplimientos, constatados y explicados de manera pormenorizada en el informe técnico elaborado por la ingeniera técnica perteneciente al Servicio Administrativo de Industria, Comercio y Apoyo a la Empresa del Cabildo Insular -el cual se ha reproducido en la Resolución de inicio y en la Propuesta de Resolución- suponen que la contratista no presentó un proyecto de obra que se correspondiera con lo exigido contractualmente, pues el proyecto presentado adolecía de deficiencias que lo hacían del todo inservible, lo cual se demuestra, entre otras cosas, porque el presupuesto económico establecido por la empresa contratista para ejecutar las futuras obra ascendía a 589.018,20 euros, ostensiblemente alejado del presupuesto previsto por la Administración, que sí se correspondía con la realidad de las obras que se pretendían ejecutar, y que ascendía a la cantidad de 123.457,15 euros.

Por otra parte, la contratista nunca subsanó las graves deficiencias de las que adolecía el proyecto presentado, pese a las requerimientos de la Administración, ello sin olvidar que no presentó el Proyecto el día 27 de enero de 2025, como estaba estipulado, sino que se presentó el 21 de febrero de 2025 (y con las deficiencias referidas) lo que implica un retraso evidente en el cumplimiento del contrato imputable solo al contratista e injustificado.

5. 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»*, si bien en este caso no se ha constituido garantía provisional.

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 ha manifestado en la Propuesta de Resolución sobre tal cuestión:

«En el caso que nos ocupa, y en atención al antedicho artículo 213.3 LCSP, cabe señalar que no se exigió garantía provisional al adjudicatario ni se ha producido daños y perjuicios a la administración, puesto que en el momento actual de esta incoación del expediente de resolución contractual la administración no ha realizado ningún gasto económico al respecto para paliar esta situación. Tampoco ocasionaría daños y perjuicios la futura resolución contractual y la consiguiente nueva adjudicación para satisfacer las necesidades de la Administración, por lo que no se adecua exigir indemnización». Lo que se considera acreditado en el expediente objeto de Dictamen.

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 menor de servicios denominado «*Redacción, Dirección de obra y Coordinación de seguridad y salud del proyecto de mejora de las redes pluviales, hidrantes, riego, saneamiento, control de plagas y adecuación paisajística del Polígono Industrial Valle de Güímar*», adjudicado a la empresa (...), por valor de 12.300,08 euros (IGIC incluido), por las razones expuestas en el Fundamento IV del presente Dictamen.