Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2.ª)

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

Dictamen solicitado por la Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Agulo en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de resolución del contrato administrativo de servicios complementario de redacción del proyecto, dirección de obra y coordinación de seguridad y salud de la obra de accesibilidad y adecuación de la Casa del Pintor Aguiar para albergar el Centro de Interpretación de Bancales, adjudicado a (...) (EXP. 427/2025 CA)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por la Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Agulo el 23 de septiembre de 2025 (con registro de entrada en este Consejo consultivo el 24 de septiembre de 2025), tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución relativa al procedimiento de resolución del contrato administrativo de servicios complementario de redacción del proyecto, dirección de obra y coordinación de seguridad y salud de la obra de accesibilidad y adecuación de la Casa del Pintor Aguiar para albergar el Centro de Interpretación de Bancales, adjudicado a (...)

2. La legitimación para solicitar la emisión del Dictamen de este Consejo Consultivo le corresponde a la Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Agulo de conformidad con lo dispuesto en el art. 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias -en adelante, LCCC-.

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

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

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-, 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 este Consejo Consultivo.

4. En lo que se refiere al régimen jurídico aplicable 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, 320/2020, de 30 de julio o 182/2022, de 5 de mayo, que distinguen el régimen sustantivo aplicable al contrato del régimen procedimental aplicable a la resolución del contrato:

4.1. En cuanto al régimen sustantivo, habiéndose formalizado el contrato de servicio de redacción de proyecto, dirección de obra y coordinación en materia de seguridad y salud el 8 de mayo de 2023, resulta aplicable la LCSP (Disposición Transitoria primera.2 en relación con la Disposición final decimosexta LCSP).

Dentro del referido marco legal, el régimen al que han de ajustarse los efectos y extinción del contrato es, según dispone el art. 25 LCSP, el establecido por la propia Ley y sus disposiciones de desarrollo [actualmente, y a falta de tal desarrollo reglamentario, el 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 el día 11 de julio de 2025, 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 que aparecen debidamente cumplimentados en el expediente remitido a este Consejo.

Además, 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. En este caso, no consta constituida garantía en el contrato cuya resolución se pretende, de modo que no es necesaria la cumplimentación de dicho trámite.

Finalmente, el art. 109.1, apartado c) RGLCAP, prevé la evacuación preceptiva del informe del Servicio Jurídico, con la especialidad que para las entidades locales se contempla en la Disposición adicional tercera, apartado 8 de la LCSP, que prevé que «*los informes que la Ley asigna a los servicios jurídicos se evacuarán por el Secretario*».

5. La competencia para resolver el presente expediente de resolución contractual le corresponde al órgano de contratación (arts. 190 y 212 LCSP). En este caso, el órgano de contratación es el Alcalde-Presidente. 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 la resolución de incoación del presente procedimiento administrativo se adoptó el día 11 de julio 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 60.ª, 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 11 de marzo de 2026.

II

En lo que se refiere a los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento administrativo, en la documentación obrante en el expediente -y tal y como señala la Propuesta de Resolución- constan los siguientes:

1. Por Resolución n.º 201/2023 de 8 de mayo de 2023 se formaliza contrato menor de servicios de «*redacción del proyecto, dirección de obra y coordinación de seguridad y salud de la obra de accesibilidad y adecuación de la Casa del Pintor Aguiar para albergar el Centro de Interpretación de Bancales*», con (...), Arquitecto colegiado n.º (...), por un importe de 14.000,00 € en concepto de principal, más 980,00 € en concepto de IGIC, de lo que resulta un importe total de 14.980,00 €. Tanto el inicio de la ejecución como la duración máxima del contrato estaba vinculada al plazo de ejecución del contrato de obra principal.

El contrato menor suscrito con fecha 8 de mayo de 2023 incluía expresamente tres prestaciones:

1. Redacción del proyecto.

2. Dirección de obra.

3. Coordinación de seguridad y salud.

2. El proyecto fue entregado por el contratista al órgano de contratación, procediéndose en consecuencia al abono de la cantidad correspondiente a la redacción del proyecto, mediante Resolución de Alcaldía núm. 2023-0512 de 14/11/2023, por la que se aprueba "Reconocimiento (FASE O)" la factura n.º 14_2023 emitida por el interesado, (...), con el concepto «*REDACCIÓN DEL PROYECTO, DIRECCIÓN DE OBRA Y COORDINACIÓN DE SEGURIDAD Y SALUD DE OBRA DE ACCESIBILIDAD Y ADECUACIÓN DE LA CASA DEL PINTOR AGUIAR PARA ALBERGAR EL CENTRO DE INTERPRETACIÓN DE BANCALES*», por un importe total de 10.486,00 €, que fue hecho efectivo mediante transferencia bancaria con fecha 21/11/2023.

3. Mediante Resolución de Alcaldía núm. 2025-0001, dictada con fecha 10/01/2025, se aprueba el expediente de contratación, mediante procedimiento abierto simplificado, tramitación ordinaria, para el contrato de obras de *«Accesibilidad y Adecuación del Espacio Museístico en Agulo Casa Del Pintor Aguiar»,*

convocando su licitación a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público (expte. Núm. 681/2024).

4. Con fecha 10/03/2025, mediante Resolución de Alcaldía núm. 2025-0129, se declara DESIERTO el contrato de obras de *«Accesibilidad y Adecuación del Espacio Museístico en Agulo Casa Del Pintor Aguiar»,* a ejecutar de conformidad con el proyecto redactado por (...), al no haber concurrido al mismo licitador alguno. Consta anuncio publicado en la PLCSP el 10-03-2025 a las 12:51 horas.

5. Con fecha 04/05/2025 por (...), se presenta escrito con el siguiente tenor literal:

«Expone Reclamación por incumplimiento del contrato menor para el servicio de redacción del proyecto, dirección de obra y coordinación de seguridad y salud de la obra de accesibilidad y adecuación de la Casa del Pintor Aguiar para albergar el Centro de Interpretación de Bancales.

Solicita

Que, en virtud del contrato firmado y de los hechos expuestos, se me abone la cantidad correspondiente a la dirección facultativa de la obra, o en su defecto, se proceda a indemnizarme por los daños y perjuicios derivados de la cancelación unilateral e injustificada del contrato, conforme a lo previsto en la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público».

6. Por Resolución de Alcaldía núm. 2025-0283, dictada con fecha 06/06/2025, el ayuntamiento de Agulo decide no continuar con el procedimiento de licitación y, por tanto, no celebrar el contrato de ejecución de la obra *«Accesibilidad y adecuación de espacio museístico en Agulo - Casa del Pintor Aguiar».*

III

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

1. Por Resolución de la Alcaldía n.º 2025-0332, de 11 de julio de 2025, se acuerda el inicio del procedimiento para acordar, si procede, la resolución contrato menor de servicios.

En dicha resolución se acuerda dar audiencia al contratista por plazo de diez días naturales.

2. Se formulan alegaciones por el contratista mediante escrito presentado el 19 de agosto de 2025, del que se extraen los siguientes párrafos:

«El Ayuntamiento abonó parcialmente la prestación correspondiente a la redacción del proyecto, pero en ningún momento se dictó acuerdo formal de modificación o resolución del contrato que afectara a las prestaciones pendientes (dirección y coordinación). Por tanto, el vínculo contractual se mantiene vigente en los términos inicialmente pactados.

La no ejecución de la obra obedece exclusivamente a la decisión del Ayuntamiento de no continuar con el procedimiento de licitación, tras haber quedado éste desierto. No es atribuible al contratista la falta de ejecución de la dirección facultativa.

Conforme al artículo 211.1.f y 213 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, la resolución del contrato por desistimiento o imposibilidad de ejecución imputable a la Administración da derecho al contratista a ser indemnizado por los daños y perjuicios efectivamente sufridos.

La dirección facultativa formaba parte indisoluble del objeto contractual, y su no realización no es imputable al contratista. En consecuencia, procede:

• El abono de la parte proporcional correspondiente a los honorarios de dirección de obra y coordinación de seguridad y salud, según los términos económicos del contrato (importe pendiente tras la factura ya abonada).

• Subsidiariamente, si no se acepta dicho abono directo, que se reconozca el derecho a percibir una indemnización por los daños y perjuicios derivados de la resolución anticipada y unilateral, de conformidad con los artículos 208, 209 y 213 de la LCSP.

El contrato se suscribió por un total de 14.980,00 € (incluido IGIC), de los cuales se han abonado 10.486,00€ correspondientes a la redacción del proyecto.

Resta pendiente la cantidad de 4.494,00 €, correspondiente a la dirección de obra y coordinación de seguridad y salud, importe que constituye la parte proporcional del contrato no ejecutada por causa exclusivamente imputable a la Administración.

SOLICITO: Que, teniendo por presentadas estas alegaciones, se reconozca el derecho de este contratista a percibir el importe correspondiente a la dirección de obra y coordinación de seguridad y salud, o en su defecto, se acuerde la indemnización que proceda por resolución anticipada imputable a la Administración, conforme a lo previsto en la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público».

3. Con fecha 12 de septiembre de 2025 se dicta Propuesta de Resolución por la Secretaria-interventora municipal, por la que se dispone:

«PRIMERO.- Acordar la resolución del contrato de servicios complementarios de Contrato servicio de redacción del proyecto, dirección de obra y coordinación de seguridad y salud de la obra de accesibilidad y adecuación de la Casa del Pintor Aguiar para albergar el Centro de Interpretación de Bancales, adjudicado a (...), con DNI (...), al haber desistido esta

Administración del contrato de obra respecto el cual ostenta la condición de complementario.

SEGUNDO.- El contratista tendrá derecho a una indemnización equivalente al 3% de la prestación dejada de realizar, en concepto de Dirección Facultativa y coordinación de seguridad y salud, cuyo importe asciende a cuatro mil cuatrocientos noventa y cuatro euros (4.494,00€), lo que supone el derecho a percibir indemnización en la cuantía de ciento treinta y cuatro euros con ochenta y dos céntimos de euro (134,82)».

IV

1. En cuanto a la causa de resolución contractual y sus efectos, en la Propuesta de Resolución se dispone como causa de resolución del contrato la prevista en el art. 211.1 apartado g) de la LCSP, en virtud de la cual: «*Son causas de resolución del contrato: g) "La imposibilidad de ejecutar la prestación en los términos inicialmente pactados, cuando no sea posible modificar el contrato conforme a los artículos 204 y 205"*».

La decisión de resolver un contrato constituye una de las prerrogativas que la norma contractual atribuye a los órganos de contratación en su art. 190: «*Dentro de los límites y con sujeción a los requisitos y efectos señalados en la presente Ley, el órgano de contratación ostenta la prerrogativa de* (...) *acordar su resolución (la del contrato) y determinar los efectos de esta* (...) ».

La LCSP determina qué causas son las que habilitan al órgano de contratación para resolver un contrato (con carácter general, arts. 211 y 212; para el contrato de servicios, además de las generales, las contempladas en el art. 313).

Junto con las causas de resolución del contrato, la ley regula los efectos de la misma dependiendo de cuáles hayan sido esas causas y si las mismas han obedecido a la actuación de la Administración o a la del contratista (art. 213 y, para el contrato de servicios, art. 313).

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

2. Debemos partir de la base de que estamos ante un contrato administrativo de servicios cuyo objeto es múltiple, al comprender tres prestaciones distintas:

- La redacción del proyecto de obra.

- La dirección facultativa de la obra.

- La coordinación en materia de seguridad y salud.

Cuya adjudicación se llevó a cabo a través del procedimiento del contrato menor (art. 313.3 y 118 LCSP) atendiendo al importe total de la prestación (14.000 € sin igic), y que se formalizó el 8 de mayo de 2023. Tanto el inicio de la ejecución como la duración máxima del contrato estaba vinculada al plazo de ejecución del contrato de obra principal.

Debe tenerse en cuenta que una de las prestaciones objeto del contrato se ha cumplido dentro del plazo establecido, que es la redacción del proyecto, que fue entregado por el contratista y abonada por la Administración, por lo que el contrato se ha cumplido parcialmente. La parte del contrato relativa a la prestación de redacción del proyecto ya se ha extinguido por cumplimiento, y procedería la resolución de la parte correspondiente a la dirección facultativa de la obra y coordinación en materia de seguridad y salud.

Este contrato responde a la definición que del contrato complementario se efectúa en el art. 29.7 LCSP, que entiende por tal aquel que tiene una relación de dependencia respecto de otro, el principal, y cuyo objeto se considere necesario para la correcta realización de la prestación o prestaciones a las que se refiera dicho contrato principal.

En cuanto a la prestación consistente en la dirección de la obra y la coordinación de seguridad y salud, debemos tener en cuenta que la dirección facultativa de las obras, se encuentra intrínsecamente ligada a la ejecución de las obras, de suerte que, no puede contratarse la primera, si no van a ejecutarse las obras correspondientes, lo que hace que exista una evidente vinculación entre ambos contratos. Por ello, es habitual que la duración del contrato de servicios de dirección facultativa se determine en función de la duración de la obra. La duración del contrato de servicios está vinculada a la duración de las obras.

La vinculación entre el contrato de obras y el de dirección facultativa de la obra se ve plasmada en diversos preceptos de la LCSP, que regulan la duración del contrato y su extinción.

Así el art. 29.7 de la LCSP dispone:

«7. No obstante lo dispuesto anteriormente, los contratos de servicios que sean complementarios de otros contratos de obras o de suministro podrán tener un plazo de vigencia superior al señalado en el apartado 4 que, en ningún caso, excederá del plazo de

duración del contrato principal, salvo en los contratos que comprendan trabajos relacionados con la liquidación del contrato principal, cuyo plazo final excederá al del mismo en el tiempo necesario para realizarlos.

Ha de entenderse por contratos complementarios aquellos que tienen una relación de dependencia respecto de otro, el principal, y cuyo objeto se considere necesario para la correcta realización de la prestación o prestaciones a las que se refiera dicho contrato principal.

Los contratos de servicios complementarios de un contrato menor de obras podrán tramitarse también como contratos menores, aun cuando su duración exceda del año previsto en el apartado siguiente de este artículo, siempre que cumplan los requisitos previstos en el artículo 118 de esta Ley, que su duración no exceda de 30 meses y que el exceso sobre el año de duración venga justificado exclusivamente por la duración del período de garantía establecido en el contrato de obras principal y los trabajos relacionados con la liquidación de dicho contrato principal».

Por tanto, de dicho precepto legal, se deduce que el contrato de servicios de dirección facultativa de obra y de coordinación de seguridad y salud, puede considerarse como un contrato complementario del contrato de obras, lo cual determina su necesaria vinculación al contrato principal de obras, hasta el punto de que el art. 313 LCSP establezca, al regular las causas específicas de resolución de los contratos de servicios, en la letra c), la siguiente:

«Son causas de resolución de los contratos de servicios, además de las generales, las siguientes:

(...)

c) Los contratos complementarios quedarán resueltos, en todo caso, cuando se resuelva el contrato principal».

En el presente caso, y tal y como se indica en la Propuesta de Resolución, no estamos propiamente ante dicha causa de resolución por cuanto no se ha producido la resolución del contrato principal de obras, el cual nunca llegó a formalizarse.

En este caso, estamos ante un desistimiento del procedimiento de adjudicación del contrato de obras, pues consta que con fecha 10/03/2025, mediante Resolución de Alcaldía núm. 2025-0129, se declara desierto el contrato de obras de *«Accesibilidad y Adecuación del Espacio Museístico en Agulo Casa Del Pintor Aguiar»,* a ejecutar de conformidad con el proyecto redactado por (...), al no haber concurrido al mismo licitador alguno. Mediante Resolución de Alcaldía núm. 2025-

0283, dictada con fecha 06/06/2025, el ayuntamiento de Agulo decide no continuar con el procedimiento de licitación y, por tanto, no celebrar el contrato de ejecución de la obra *«Accesibilidad y adecuación de espacio museístico en Agulo - Casa del Pintor Aguiar».*

Por tanto, en atención a lo expuesto y de acuerdo con la documentación que obra en el expediente, se evidencia la concurrencia de la causa de resolución esgrimida por la Administración, puesto que el contrato menor adjudicado a (...) en cuanto a la prestación de dirección facultativa y coordinación en materia de seguridad y salud, no se puede ejecutar en los términos pactados, toda vez que el contrato principal de obras del que depende no se ha llegado a adjudicar por desistimiento de la Administración.

No obstante, se advierte que en el apartado primero de la parte dispositiva de la Propuesta de Resolución debe señalarse, en primer lugar, que se resuelve la parte del contrato correspondiente a la dirección de obra y coordinación de seguridad y salud, pues la prestación correspondiente a la redacción de proyecto se ha llevado a efecto, de modo que el objeto contractual se ha extinguido parcialmente por cumplimiento de la prestación. Y, en segundo lugar, debe determinarse la causa concreta que concurre, que es la prevista el art. 211.1 g) LCSP, por la imposibilidad de ejecutar la prestación en los términos inicialmente pactados, no siendo posible su modificación, debido a causas únicamente imputables a la Administración, en cuanto a la correspondiente a los servicios de dirección facultativa y la coordinación de seguridad y salud de las obras, al haber desistido la Administración del contrato de obra respecto el cual ostenta la condición de complementario.

3. En cuanto a los efectos de la resolución del contrato, el art. 213.4 LCSP establece que: «*Cuando la resolución se acuerde por las causas recogidas en la letra g) del artículo 211, el contratista tendrá derecho a una indemnización del 3 por ciento del importe de la prestación dejada de realizar, salvo que la causa sea imputable al contratista o este rechace la modificación contractual propuesta por la Administración al amparo del artículo 205».*

En el presente caso, el contratista ha percibido el importe de la prestación efectivamente ejecutada, que es la correspondiente a la redacción del proyecto, por importe de 10.486,00 €, que fue efectivamente realizada y recibida. Sin embargo, las prestaciones relativas a la dirección de obra y la coordinación de seguridad y salud, cuyo importe ascendía a 4.494,00 €, no llegaron a ejecutarse al haberse desistido del contrato principal de obras.

De este modo, en aplicación del precepto indicado se considera conforme a Derecho el resuelvo segundo de la Propuesta de Resolución donde se reconoce el pago de la indemnización al contratista consistente en el 3 por ciento del importe de la prestación dejada de realizar, esto es, el 3% de 4.494,00 € previstos para la dirección facultativa y la coordinación en materia de seguridad y salud, al ser esta la parte del contrato que no pudo ejecutarse, lo que asciende a ciento treinta y cuatro euros con ochenta y dos céntimos (134,82 €). Resultando improcedente la indemnización solicitada por el contratista del 100% de la prestación no ejecutada, por cuanto la misma no resultaría conforme a Derecho al infringir el art. 213.4 LCSP.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución por la que se procede a la resolución del contrato de servicios de redacción del proyecto, dirección de obra y coordinación de seguridad y salud de la obra de accesibilidad y adecuación de la Casa del Pintor Aguiar para albergar el Centro de Interpretación de Bancales, adjudicado a (...), se considera conforme a Derecho, en atención a los razonamientos jurídicos y sin perjuicio de las observaciones expuestas en el Fundamento IV del presente Dictamen.