Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 6 8 / 2 0 2 5

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 6 de noviembre de 2025.

Dictamen solicitado por la Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Ingenio en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de resolución del contrato de obras denominado «Reforma, Ampliación y Mejora de los Centros Educativos Municipales Año 2024 (RAM)», suscrito por la mercantil (...) (EXP. 435/2025 CA)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por la Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de La Villa de Ingenio por oficio de 29 de septiembre de 2025, con entrada en este Consejo Consultivo el 2 de octubre de 2025, es la Propuesta de Resolución mediante la cual se resuelve el contrato de obras denominado la «*Reforma, ampliación y mejora de los Centros Educativos Municipales año 2024 (RAM)*», adjudicado a la entidad (...).

2. La legitimación para solicitar el presente dictamen, su carácter preceptivo y la competencia de este Consejo Consultivo para la emisión del mismo derivan de los arts. 12.3 y 11.1.D.c) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (en adelante, LCCC), en relación con el 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), y del art. 109.1.d), de carácter básico, del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, (en adelante, RGLCAP), preceptos que son de aplicación, de acuerdo con lo establecido en el apartado segundo de la Disposición transitoria primera en relación

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

con la Disposición final decimosexta de la citada LCSP, al señalar que « (...) *será preceptivo el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva en los casos y respecto de los contratos que se indican a continuación: a) La interpretación, nulidad y resolución de los contratos, cuando se formule oposición por parte del contratista*». Circunstancias estas que concurren en el presente procedimiento administrativo -incluida la oposición del contratista-.

También es de aplicación, subsidiariamente, de acuerdo con lo establecido en la Disposición final cuarta, apartado 1 de la LCSP, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), porque el presente procedimiento se inició con posterioridad a su entrada en vigor, y el art. 114.3 del Real Decreto Legislativo 781/1986, del Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local.

Asimismo, resulta aplicable, en lo que no se oponga a la LCSP (Disposición derogatoria de la LCSP), el RGLCAP, también de carácter básico.

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

3.1. Respecto a la regulación del contrato es oportuno traer a colación lo ya indicado por este Consejo Consultivo, entre otros, en sus Dictámenes 233/2019, de 20 de junio, 391/2019, de 7 de noviembre o 320/2020, de 30 de julio, o 182/2022, de 5 de mayo, que distingue el régimen sustantivo aplicable al contrato del régimen procedimental aplicable a la resolución del contrato.

Así, en cuanto al régimen sustantivo, habiéndose adjudicado el contrato de obras denominado «*Reforma, ampliación y mejora de los Centros Educativos Municipales año 2024 (RAM)*», por Decreto de la Alcaldía 2024-5210, de 21 de agosto, resulta de aplicación la LCSP (Disposición Transitoria primera.2 en relación con la Disposición final decimosexta LCSP).

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

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

3.2.1. Las normas de procedimiento aplicables serán las vigentes en el momento de inicio del expediente administrativo encaminado a la resolución del contrato, tal y

como hemos venido manteniendo reiteradamente (Dictámenes 156/2000, 348/2006, 78/2007, 320/2020, 49/2022 o 524/2023). Este criterio se sustenta en lo establecido en la Disposición transitoria tercera de la LPACAP [«*a) A los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior*»], norma de aplicación subsidiaria a los procedimientos en materia de contratación, según establece el apartado primero de la Disposición final cuarta LCSP.

3.2.2. A la vista de lo anteriormente expuesto, y habiéndose iniciado el presente procedimiento de resolución contractual el día 1 de septiembre 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)].

Además, en el ámbito local, se preceptúa como necesario el informe jurídico de la persona que ejerza la Secretaría de la Corporación, trámite preceptivo que se ha cumplimentado en el presente asunto.

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

4. La competencia para resolver el presente expediente de resolución contractual le corresponde a la Alcaldía en cuanto órgano de contratación (art. 212.1 LCSP). Como tal órgano de contratación ostenta la prerrogativa de acordar la resolución del contrato, conforme al art. 190 LCSP, sin perjuicio de las posibles delegaciones de competencia.

5. El plazo de resolución (y caducidad) de los procedimientos de resolución contractual es de ocho meses -desde el 1 de enero de 2025-, de acuerdo con la Ley

5/2024, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2025, cuya Disposición adicional sexagésima que lleva por rúbrica «*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*».

Por ello, habiéndose incoado el presente procedimiento de resolución contractual con fecha 1 de septiembre de 2025, podemos concluir que su caducidad se producirá el 1 de mayo de 2026, si antes no se resuelve y notifica la resolución a los interesados, siendo posible, de acuerdo con la doctrina de este Consejo Consultivo expuesta en el Dictamen 481/2022, de 7 de diciembre, la suspensión del plazo de caducidad por el tiempo que media entre la solicitud del Dictamen y su definitiva recepción, siempre que se acuerde expresamente, se motive debidamente y sea notificado, por exigencia del art. 22.1.d) LPACAP, al contratista interesado. Esta suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses.

6. No se aprecia la existencia de deficiencias en la tramitación del procedimiento que obsten un pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

II

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

- Mediante Decreto de la Alcaldía n.º 2024-5210, de 21 de agosto, se adjudicó el contrato de obras denominado «*Reforma, ampliación y mejora de los Centros Educativos Municipales año 2024 (RAM)*», a la entidad (...), por un precio de 336.973,25 euros, más 23.588,13 euros de IGIC y un plazo de ejecución de seis meses a contar desde la firma del acta de comprobación del replanteo y orden de comienzo de las obras.

- Con fecha 4 de septiembre de 2024 se formalizó entre el Ayuntamiento de la Villa de Ingenio y la entidad (...), el contrato administrativo de obras denominado «*Reforma, ampliación y mejora de los Centros Educativos Municipales año 2024 (RAM)*».

- Con fecha 17 de septiembre de 2024 se firma Acta de iniciación positiva y comprobación del replanteo.

- Con fecha 11 de diciembre de 2024 se emite Informe Técnico relativo a la ejecución de las obras de *«Reforma, ampliación y mejora de los Centros Educativos Municipales año 2024 (RAM)»*, en el que *«se solicita que la empresa adjudicataria aporte cronograma de trabajo en el que se refleje la organización y temporalización prevista y ajustada al plazo de ejecución establecido en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares del Contrato.*

Complementariamente y atendiendo al compromiso verbal adquirido con los equipos directivos de algunos centros educativos, se requiere que dicho cronograma refleje el compromiso de ejecutar las obras previstas en CEIP (...) y CEIP (...) en el marco temporal de 16 de diciembre de 2024 a 12 de enero de 2025».

- Mediante escritos de fechas 16 y 19 de diciembre de 2024 por la entidad (...) se aportan los cronogramas y el planning de la obra.

- Con fecha 2 de enero de 2025 se emite Informe Técnico a los efectos de solicitar autorización para la utilización del 10% de incremento del precio del contrato por aumento de mediciones.

- Con fecha 25 de enero de 2025 se emite Informe Técnico relativo a la ejecución de las obras del contrato denominado «*Reforma, ampliación y mejora de los Centros Educativos Municipales año 2024 (RAM)*», en el que se expone lo siguiente:

« (...) La formalización del Acta de comprobación del replanteo e inicio del contrato de obras para la ejecución del proyecto denominado OBRAS DE REFORMA, AMPLIACIÓN Y MEJORA DE LOS CENTROS EDUCATIVOS MUNICIPALES AÑO 2024 (RAM), se formalizó el 17 de septiembre de 2024. Sin embargo, hasta la fecha de elaboración del presente informe aún no se ha mantenido ninguna reunión con la técnica adscrita a la obra por la empresa adjudicataria de los trabajos, (...) Tampoco se tiene constancia de que la misma haya acudido a supervisar el desarrollo de los trabajos.

Se considera que el técnico adscrito a la obra por parte de la empresa adjudicataria debe velar por la correcta gestión y organización de los trabajos, atendiendo al plazo de ejecución. Para ello deberá llevar un control de la gestión de los pedidos, organización de tareas, tramitación de permisos de ocupación de vía cuando sean necesarios, control de las medidas de seguridad y salud, etc. Sin embargo, se observa por las deficiencias de carácter organizativo detectadas que la adscripción de esta figura no resulta efectiva, así como tampoco se observa que la encargada o jefa de obra esté desarrollando sus funciones con dedicación exclusiva.

(...)

Teniendo en consideración que ha discurrido más de un 70% del plazo de ejecución disponible y el volumen de obra que resta por ejecutar, se requiere que la empresa adjudicataria establezca un control exhaustivo de la organización y planificación de los trabajos, para ello, debe garantizarse que la encargada o jefa de obra desarrolle sus funciones con carácter exclusivo. Asimismo, que la técnica adscrita a la obra desarrolle efectivamente sus funciones, lo cual, de conformidad con el criterio de la dirección facultativa implicaría la supervisión presencial de los trabajos y mantener reuniones con la dirección facultativa de manera periódica.

Se manifiesta que se ha requerido en múltiples ocasiones, tanto por correo electrónico como telefónicamente a la persona designada como técnica adscrita a la obra, (...), para se haga efectiva su adscripción a la obra y específicamente se le ha requerido en varias ocasiones para mantener una reunión presencial.

Por todo ello, se requiere que la técnica adscrita a la obra se persone en el plazo de 5 días hábiles en las dependencias municipales para mantener reunión presencial en la que se deberán valorar los siguientes aspectos:

(...) ».

- Mediante escrito de fecha 12 de febrero de 2025, la entidad (...) da respuesta al anterior Informe Técnico.

- Mediante escrito de fecha 13 de marzo de 2025 por la entidad contratista solicita una ampliación del plazo de ejecución de la obra hasta el día 30 de junio de 2025.

- Con fecha 31 de marzo de 2025 se emite Informe Técnico de contestación a la solicitud de aumento del plazo de ejecución de la obra, en el que se concluye lo siguiente:

« (...) Conforme a lo expuesto en los puntos anteriores, cabría reconocer un aumento del plazo de ejecución total de 45 días (considerando que los 18 días de aumento de plazo imputables a los aumentos de medición se enmarcan en los 45 días imputables a ajustes y correcciones del replanteo). Por todo lo previamente expuesto, se informa desfavorablemente la solicitud de ampliación del plazo de ejecución de las obras hasta el 30 de junio de 2025. No obstante, sí resulta procedente informar de manera favorable un aumento del plazo de ejecución de cuarenta y cinco (45) días, es decir hasta el 1 de abril de 2025».

- Con fecha 15 de abril de 2025 se emite nuevo Informe Técnico de contestación a la solicitud de aumento del plazo de ejecución de la obra, en el que se considera «*procedente informar de manera favorable un aumento del plazo de ejecución de cuarenta y cinco (45) días, es decir hasta el 1 de mayo de 2025*».

- Mediante Providencia de fecha 11 de julio de 2025 se acuerda:

«PRIMERO: Iniciar expediente para tramitar la incidencia detectada de demora en la ejecución de las obras denominadas "OBRAS DE REFORMA, AMPLIACIÓN Y MEJORA DE LOS CENTROS EDUCATIVOS MUNICIPALES AÑO 2024 (RAM)" por la mercantil (...), en el cual se refrende los actos en ejecución instruidos por la Dirección Facultativa de considerar como nueva fecha efectiva de finalización de la obra el 1 de mayo de 2025, ante los motivos reflejados en su informe de fecha 15 de abril de 2025, con código validación 4YE5KHSMQ5TP3NAHJQ4ZSLLRG que justifican la ampliación en 45 días del plazo inicial de finalización de obra por causa no imputable al adjudicatario.

SEGUNDO: Trasladar a la adjudicataria del contrato la existencia de un retraso no justificado en la ejecución de las obras reseñadas por un plazo de 69 días, computados desde el 02/05/2025 al 09/07/2025, ambos incluidos, el cual, al no haberse aprobado la ampliación de la ejecución de las obras, conlleva la aplicación de penalidad por cuantía igual a 13.546,32 €, tal como se describe, seguidamente:

(...)

TERCERO: Conceder un periodo de AUDIENCIA de 10 (DIEZ) DÍAS NATURALES, a fin de que la adjudicataria, manifieste las alegaciones que estime pertinente en su derecho, así como, aporte los documentos y justificantes correspondiente para justificar que la demora detectada no resulta imputable ni derivada de su voluntad, no siendo, en tal caso, afectada por la aplicación de la penalidad».

- Mediante escrito de fecha 15 de julio de 2025 la contratista presenta escrito de alegaciones a la Providencia de inicio de incidencias por demora en la ejecución del contrato denominado «*Reforma, ampliación y mejora de los Centros Educativos Municipales año 2024 (RAM)*».

- Con fecha 24 de julio 2025 la entidad contratista presenta escrito de justificación técnica de las causas que, a su juicio, han impedido la finalización del de la ejecución del contrato denominado «*Reforma, ampliación y mejora de los Centros Educativos Municipales año 2024 (RAM)*».

- Con fecha 1 de agosto de 2025 se emite Informe Técnico relativo a una incidencia en la red de fontanería en el CEIP (...), en el que, entre otras cuestiones, se expone lo siguiente:

« (...) Segundo. - Se accede en primer lugar a inspeccionar los aseos que están siendo objeto de intervención en el marco de actuaciones de las Obras RAM 2024. En este sentido se señala que quien suscribe el presente informe es el director de obra de la referida actuación y que la misma está siendo ejecutada por la empresa adjudicataria de los trabajos (...)

La actuación se desarrolla en los aseos de profesores y aseos de niños de la segunda planta y consiste en la rehabilitación completa de los mismos. El área donde se desarrollan los trabajos se encuentra señalizada y acotada, contando con un vallado previo al acceso, puertas que delimitan de manera clara el área de trabajo y señalización de la obra.

Se accede al aseo de profesores, donde se observa que el origen de la fuga de agua se encuentra en una conexión irregular entre dos tramos de tubería de PPR (polipropileno) que ha sido ejecutado con dos tubos rígidos de PVC, aparentemente manguitos de tubo rígido tipo "REXA" utilizado para canalizaciones de instalaciones eléctricas. Se observan asimismo restos de algún tipo de adhesivo utilizado para tratar de garantizar dicha conexión.

Asimismo, se observa que la referida conexión ha sido realizada tras el corte de una tubería preexistente (que alimenta al aseo de niñas reformado con las Obras RAM del año 2023). Se indica que por parte de la dirección facultativa se ha reiterado a pie de obra en múltiples ocasiones la instrucción de que las redes de fontanería en los diferentes cuartos húmedos deben ser independientes, no admitiéndose como solución que la conexión de las instalaciones de fontanería se produzca directamente a las líneas de fontanería que alimentan otros cuartos húmedos independientes, por lo que el estado de la intervención observado no se ajusta a la indicaciones dadas por la dirección facultativa.

Tercero. - Dicha conexión se ha ejecutado mediante la unión de un tramo de tubería de polipropileno (PPR), material específicamente diseñado para redes de agua a presión, con piezas de tubo rígido de policloruro de vinilo (PVC) tipo "REXA", destinado exclusivamente a canalizaciones de tipo eléctrico. Se manifiesta además que no se ha autorizado por parte de la dirección facultativa a realizar conexiones en redes de fontanería usando soluciones de estas características, ni siquiera como solución provisional o transitoria.

(...)

Se verifica que la conexión descrita en el apartado segundo no cumple los requisitos técnicos mínimos establecidos en el Código Técnico de la Edificación (CTE), específicamente en el Documento Básico HS 4 (Salubridad, Suministro de agua), ni en las normas UNE aplicables a instalaciones hidráulicas a presión, específicamente en la UNE-EN ISO 15874-1/2/3 Sistemas de canalización en materiales plásticos para instalaciones de agua caliente y fría. Polipropileno (PP) en la que se específica que especifica que los tubos y accesorios solo son aptos para las condiciones de presión y temperatura para las que están homologados, no permitiendo la unión de materiales plásticos distintos sin sistemas certificados de compatibilidad mecánica y química.

(...)

Cuarto. - Una unión como la ejecutada, incompatible con los requisitos de presión, materiales y estanqueidad, no puede considerarse en ningún caso una solución válida, ni siquiera de carácter provisional, especialmente atendiendo al hecho de que se trata de una

obra en curso en un inmueble en uso con instalaciones hidráulicas en uso o parcialmente en uso. La ejecución de esta solución ha sido desarrollada motu proprio del contratista, sin conocimiento ni autorización del director de obra ni de la administración contratante, no estando amparada en ningún caso por el proyecto técnico y siendo el resultado únicamente imputable al contratista.

(...) ».

- Con fecha 8 de agosto de 2025 se emite Informe Técnico de respuesta a las anteriores alegaciones formuladas por la contratista en el que se concluye que, «*conforme a lo expuesto en los puntos anteriores, cabe informar de manera favorable un aumento del plazo de ejecución de cuarenta (40) días, es decir hasta el 10 de junio de 2025. Asimismo, se propone otorgar como plazo límite improrrogable para la finalización de los trabajos el 29 de agosto de 2025*».

- Con fecha 26 de agosto de 2025 se emite Informe Técnico aclaratorio del anterior, en el que se establecen las siguientes conclusiones:

« (...) Primero. - Según lo previamente expuesto, a juicio del responsable del contrato, la continuidad del contrato se reconoce actualmente vigente por continuidad en la ejecución y por no haberse dictado resolución que ponga fin al mismo o que limite su alcance.

Por tanto, en consecuencia, resultaría procedente validar y reconocer las actuaciones realizadas (obra ejecutada y certificada) durante este periodo, quedando supeditada esta situación a la regularización y formalización documental que el Órgano de Contratación estime procedente.

Se propone al Órgano de Contratación proceder a la tramitación de la Resolución correspondiente que recoja la continuidad de la ejecución y, en su caso, establezca plazos y condiciones para la finalización de los trabajos.

Segundo. - Por todo ello, atendiendo a razones de interés público y considerando que la no finalización de las mismas puede comportar un riesgo para la seguridad de los usuarios, se informa de manera favorable por parte del responsable del contrato, que el Órgano de Contratación considere establecer como plazo límite otro mayor para la finalización de los trabajos, proponiendo que se establezca como plazo límite de ejecución del contrato el 8 de septiembre de 2025, siempre que esto resulte conforme con las limitaciones que se establecen en el apartado d) del artículo 211 de la LCSP y sin perjuicio del procedimiento de imposición de penalidades que el Órgano de Contratación estime por incumplimiento de plazos».

- Con fecha 28 de agosto de 2025 se emite Propuesta de Resolución en la que se propone:

«PRIMERO. Informar a la Adjudicataria que el día 8 de septiembre de 2025 debe finalizar la totalidad de las obras detalladas en el contrato suscrito con este Ayuntamiento en fecha del 4 de septiembre de 2024, para dar íntegro cumplimiento a la obligación principal de su objeto. Debiendo entregar y la Administración recepcionar las mismas para su puesta en uso y a disposición de sus usuarios.

SEGUNDO. Determinar la incoación del procedimiento para acordar, si procede, la resolución del contrato de obras por causa imputable al adjudicatario, si llegado el 8 de septiembre de 2025 las obras no han sido recepcionadas por esta Administración conforme al contrato adjudicado.

(...)

CUARTO. Comunicar, en cualquier caso, por economía procedimental, el inicio del expediente de resolución del contrato de obras, en fecha del 9 de septiembre de 2025, toda vez que, únicamente, dependerá de su propia actuación el que las obras puedan recepcionarse por esta Administración, y otorgarle un plazo de diez días para alegar y presentar los documentos y justificaciones que estime pertinentes, en tal caso.

Procédase, igualmente, en dicha fecha, a la notificación a la mercantil (...), como aseguradora del contratista, a los efectos oportunos de la garantía presentada, para que, en igual plazo de diez días, pueda alegar lo que a su derecho convenga».

III

En cuanto al expediente de resolución contractual**,** constan los siguientes trámites:

- Mediante Decreto de la Alcaldía n.º 2025-4733, de 1 de septiembre, se acordó:

«PRIMERO. Informar a la Adjudicataria que el día 8 de septiembre de 2025 debe finalizar la totalidad de las obras detalladas en el contrato suscrito con este Ayuntamiento en fecha del 4 de septiembre de 2024, para dar íntegro cumplimiento a la obligación principal de su objeto. Debiendo entregar y la Administración recepcionar las mismas para su puesta en uso y a disposición de sus usuarios.

SEGUNDO. Determinar la incoación del procedimiento para acordar, si procede, la resolución del contrato de obras por causa imputable al adjudicatario, si llegado el 8 de septiembre de 2025 las obras no han sido recepcionadas por esta Administración conforme al contrato adjudicado.

(...)

CUARTO. Comunicar, en cualquier caso, por economía procedimental, el inicio del expediente de resolución del contrato de obras, en fecha del 9 de septiembre de 2025, toda vez que, únicamente, dependerá de su propia actuación el que las obras puedan

recepcionarse por esta Administración, y otorgarle un plazo de diez días para alegar y presentar los documentos y justificaciones que estime pertinentes, en tal caso.

Procédase, igualmente, en dicha fecha, a la notificación a la mercantil (...), como aseguradora del contratista, a los efectos oportunos de la garantía presentada, para que, en igual plazo de diez días, pueda alegar lo que a su derecho convenga.

(...) ».

- Con fecha 2 de septiembre de 2025 se emitió Informe de Secretaría.

- Con fecha 9 de septiembre de 2025 se emite Informe Técnico relativo a la no finalización de los trabajos, en el que se hace constar lo siguiente:

« (…) Primero. - El día 9 de septiembre se gira visita a los diferentes colegios en los que se están desarrollando las actuaciones contempladas en el contrato de obras para la ejecución del proyecto técnico denominado "OBRAS DE REFORMA, AMPLIACIÓN Y MEJORA DE LOS CENTROS EDUCATIVOS MUNICIPALES AÑO 2024 (RAM)".

En esta visita puede constatarse que aún no se han finalizado los trabajos, quedando unidades de obra pendientes de ejecución en estos centros educativos:

CEIP (…).

CEIP (…).

CEIP (…).

CEIP (…)

CEIP (…).

CEIP (…)

CEIP (…)

CEIP (…)

Pudiendo considerarse que tan sólo se han finalizado los trabajos en:

CEIP (…).

CEIP (…)

Segundo. - Se constata, asimismo, que no hay operarios ni personal de la empresa adjudicataria de los trabajos desarrollando ninguna actuación en ninguno de los referidos centros educativos».

- Mediante escrito denominado «*recurso de reposición*» de fecha 18 de septiembre de 2025, por la entidad contratista se formulan alegaciones oponiéndose a la resolución contractual.

- Con fecha 30 de septiembre de 2025 se emite Propuesta de Resolución, por la que se propone:

«PRIMERO. – Desestimar el RECURSO DE REPOSICIÓN y, consecuentemente, las alegaciones presentadas por la empresa adjudicataria (...), provista del CIF: (...) contra la resolución de inicio del procedimiento de resolución del contrato.

SEGUNDO. - Resolver el contrato administrativo de las obras contenidas en el proyecto técnico denominado OBRAS DE REFORMA, AMPLIACIÓN Y MEJORA DE LOS CENTROS EDUCATIVOS MUNICIPALES AÑO 2024 (RAM), por causa culpable imputable únicamente al contratista y contenidas en los antecedentes y fundamento de derecho primero de la presente resolución, por incumplimiento de la obligación principal del contrato y demora en la ejecución, ya que a fecha 8 de septiembre de 2025 no sólo no estaban finalizadas las obras.

TERCERO. – Incautar la garantía definitiva prestada ante la Tesorería Municipal, mediante aval de importe de 16.848,66 €, asegurado por la mercantil (...), CIF: (...).

CUARTO. - Procédase a fijación definitiva de la medición y liquidación de las obras parcialmente realizadas con arreglo al proyecto».

IV

1. Cabe recordar que, con carácter general, las causas de resolución del contrato vienen establecidas en el art. 211 LCSP y de forma específica para el contrato de obras en su art. 245 y, en este caso, en la cláusula 36 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante, PCAP).

En la Propuesta de Resolución se señalan como causas de resolución del contrato las previstas en el art. 211.d) y f) LCSP, esto es, «*La demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista* (...) » y «*el incumplimiento de la obligación principal del contrato*».

Respecto a la concurrencia de diversas causas de resolución contractual, el art. 211.2 LCSP establece que «En los casos en que concurran diversas causas de resolución del contrato con diferentes efectos en cuanto a las consecuencias económicas de la extinción, deberá atenderse a la que haya aparecido con prioridad en el tiempo».

En relación con esta cuestión, este Organismo consultivo ha tenido ocasión de señalar lo siguiente (Dictámenes 60/2016, de 10 de marzo, 335/2021, de 17 de junio, 278/2022, de 7 de julio, o 140/2025, de 4 de abril, entre otros): « (...) *en la legislación de contratos del sector público no existe una regulación específica sobre la concurrencia de*

causas de resolución en la contratación administrativa. La doctrina del Consejo de Estado ha establecido una consolidada doctrina favorable a considerar de aplicación prioritaria la causa de resolución que aparezca antes en el tiempo. En su Dictamen 47.892, de 4 de julio de 1985, se sostiene que "cuando concurren diversas causas de resolución del contrato con diferentes efectos en cuanto a las consecuencias económicas de la extinción debe atenderse a la que haya aparecido con prioridad en el tiempo". Así lo ha entendido también el Consejo Consultivo de Canarias, que ya, desde su Dictamen 142/2012, de 13 de marzo, con cita de la doctrina legal constantemente reiterada por el Consejo de Estado, señaló que "la resolución de un contrato procede al surgir una causa a la cual la ley liga ese efecto, de modo que si posteriormente sobrevienen otras causas, estas son ya irrelevantes; que no puede alegarse como causa resolutoria una distinta y posterior para encubrir un incumplimiento anterior del contratista de las cláusulas contractuales atinentes al plazo; que si existe causa para la resolución contractual por culpa del contratista, esta causa es de aplicación necesaria". Y que "también es doctrina legal del Consejo de Estado que la resolución de un contrato no puede basarse en más de una causa, especialmente cuando comporten efectos resolutorios de distinto alcance, por lo que una resolución contractual no se puede fundamentar simultáneamente en el incumplimiento de la empresa contratista y en la posterior suspensión de pagos de esta, pues solo cabe fundada en la primera dada su prioridad temporal».

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

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

estimación del recurso de casación toda vez que la sentencia de instancia sostiene que, mediando la declaración de concurso y una vez abierta la fase de liquidación, sólo cabe apreciar esa causa de resolución».

En línea con lo expuesto, en el presente caso se aprecia con meridiana claridad que la causa a analizar en primer lugar debe ser la demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista, de tal manera que, si posteriormente sobrevienen otras causas, estas son ya irrelevantes.

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

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».

3. Por otro lado, y como tiene declarado este Consejo Consultivo, entre otros, en el 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"».

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*».

Por su parte, este Consejo Consultivo ha tenido también ocasión de señalar, entre otros, en los Dictámenes 243/2017, de 13 de julio; 318/2021, de 10 de junio; y 333/2021, de 17 de junio, lo siguiente:

«2. El objeto del contrato de obras es la realización de una obra, la cual se define como el resultado de un conjunto de trabajos de construcción o de ingeniería civil, destinado a cumplir por sí mismo una función económica o técnica, que tenga por objeto un bien inmueble (art. 6 LCSP). El contrato de obras es, por tanto, un contrato de resultado por el cual el contratista se obliga a realizar una obra determinada por un precio alzado; además es de resultado total, porque su objeto es la ejecución de una obra completamente terminada, puesto que debe ser apta para cumplir por sí misma la función para la cual fue proyectada. Su objeto no es la actividad de construcción necesaria para realizar la prestación que debe el contratista, sino el resultado de esa actividad, una obra terminada conforme a su proyecto. Esta naturaleza de contrato de resultado comporta la indivisibilidad jurídica del mismo y de la obra que tiene por objeto, como así resulta del art. 205 LCSP que dispone que el contrato sólo se cumple por el contratista cuando éste haya realizado, de acuerdo con los términos de este y a satisfacción de la Administración, la totalidad de la prestación. Esto significa que no puede ser cumplido por el contratista de forma parcial y sucesiva mediante la ejecución de las distintas fases del proceso constructivo, ni la Administración queda obligada al pago hasta que no se le entregue la obra completamente terminada, tal como resulta del art. 215 LCSP que establece que los abonos al contratista por las operaciones preparatorias y por las certificaciones de la obra ejecutada mensualmente tienen la naturaleza de pagos a cuenta, sujetos a las rectificaciones y variaciones que se produzcan en la medición final, por lo que en ningún caso suponen la aprobación y recepción de las obras parciales que comprenden.

Únicamente después de que el contratista cuando éste haya ejecutado, a satisfacción de la Administración, la totalidad de la obra con estricta sujeción a las estipulaciones contenidas en el pliego de cláusulas administrativas particulares y al proyecto que sirve de base al contrato, lo cual se constata por el acto formal y positivo de recepción o conformidad, cuya fecha de realización representa el diez a quo tanto del plazo de tres meses para aprobar la certificación final de las obras y abonarla al contratista a cuenta de la liquidación del contrato, como del plazo de garantía a cuyo término, si el estado de las obras es el adecuado, surge su derecho a la devolución o cancelación de la garantía, a la liquidación del contrato y, en su caso, al pago de las obligaciones pendientes que deberá efectuarse en el plazo de sesenta días (art. 218 LCSP).

(...)

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

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

4. Conforme al art. 211.1.d) LCSP, constituye causa de resolución de los contratos de obras la demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista, mientras que el art. 193.1 LCSP, obliga a éste a cumplir el contrato dentro del plazo total fijado para su realización, así como de los plazos parciales señalados para su ejecución sucesiva, habilitando los números 3 a 5 de dicho artículo a la Administración para optar indistintamente por la resolución del contrato o por la

imposición de penalidades cuando el contratista, por causas imputables al mismo, hubiere incurrido en demora respecto al cumplimiento del plazo total, o de los plazos parciales, cuando en este último caso se hubiese previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares o cuando la demora en el cumplimiento de aquéllos haga presumir razonablemente la imposibilidad de cumplir el plazo total.

En el supuesto analizado resulta evidente -como resulta de las actuaciones- que la empresa contratista ha incumplido de forma injustificada no sólo el plazo inicial de ejecución de las obras, sino, además, las sucesivas ampliaciones del plazo contractual, la última de las cuales permitía a la entidad contratista finalizar la ejecución de las obras hasta el día 8 de septiembre de 2025.

Sin embargo, en visita girada por el Director de Obra a los diversos emplazamientos objeto del contrato el día 9 de septiembre de 2025, se constata que únicamente se han finalizado los trabajos en los CEIPs (...) y (…), quedando unidades de obra pendientes de ejecución en los centros educativos CEIP (...), CEIP (…), CEIP (…), CEIP (…), CEIP (...), CEIP (…) y CEIP (…); asimismo, se comprueba en dicha fecha no hay operarios ni personal de la empresa adjudicataria de los trabajos desarrollando actuaciones en ninguno de los referidos centros educativos –circunstancias todas ellas que constan debidamente acreditadas en el expediente administrativo, sin que hayan sido refutadas por prueba en contrario aportada por la empresa contratista-.

Incumplimiento contractual que carece de toda justificación, y es que, a pesar de que la entidad contratista señala como causas del retraso la demora en la entrega de materiales por los proveedores y problemas de adscripción del personal, tales hechos obstativos no han sido mínimamente acreditados en el presente expediente de resolución contractual. Por otro lado, argumenta como causa del retraso las limitaciones por el entorno escolar. Sin embargo, tales restricciones ya se encontraban reflejadas en el PCAP y debieron ser tenidas en cuenta por la contratista al licitar, sin que ahora puedan servir de excusa para justificar el incumplimiento.

Además, la actitud de la entidad contratista resulta especialmente contumaz, en tanto en cuanto ni tan siquiera la imposición de penalidades por parte de la Corporación Local ha servido para doblegar la actitud renuente de la contratista en aras al cumplimiento de los plazos de ejecución asumidos contractualmente.

En conclusión, está suficientemente acreditado -a través de los diversos informes técnicos que obran en el expediente- que el incumplimiento de los plazos para la ejecución de las obras es imputable exclusivamente a la entidad contratista, habiendo incumplido de manera culpable sus obligaciones contractuales a este respecto, sin que resulten acreditadas las causas que impiden su ejecución en el plazo previsto, limitándose la empresa contratista a invocar dificultades genéricas y carentes de virtualidad para enervar los compromisos asumidos contractualmente. De esta manera, se aprecia la concurrencia de la causa de resolución contractual prevista en el art. 211.1, letra d) LCSP, en relación con la cláusula 32.2, letra d) del Pliego.

5. Una vez apreciada la concurrencia de causa para la resolución del contrato por demora en el cumplimiento de los plazos por el contratista, procede determinar los efectos de aquélla.

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).

El importe de los daños y perjuicios podrá determinarse de forma motivada en expediente contradictorio instruido a tal efecto, quedando entre tanto retenida la garantía (art. 113 RGLCAP).

Este Consejo Consultivo ha mantenido de forma constante que en aquellos casos en los que se 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 510/2020 de 3 de diciembre, 363/2018, de 12 de septiembre y 196/2015, de 21 de mayo).

En el presente caso resulta evidente que el incumplimiento de la entidad contratista ha de calificarse como culpable, pues solo a ella le es imputable el incumplimiento de los plazos para la realización de las obras de reforma, ampliación y mejora de los centros educativos municipales, por lo que procede la incautación de la garantía.

Por los demás, en el caso que nos ocupa, la Administración no ha entrado a valorar si existen daños y perjuicios cuyo valor exceda de la garantía, por lo que tal circunstancia se deberá sustanciar en un procedimiento autónomo y contradictorio.

Por último, en el procedimiento tramitado se deberá actuar 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».*

Así pues, determinada la concurrencia de la causa de resolución del contrato por la demora del contratista en la ejecución de la obra, como efecto de la resolución de éste se deberá realizar la oportuna comprobación, medición y liquidación de la obra, debiéndose citar al contratista para tal fin.

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 obras denominado «*Reforma, ampliación y mejora de los Centros Educativos Municipales año 2024 (RAM)*», adjudicado a la entidad (...), se considera conforme a Derecho por los razonamientos expuestos en el Fundamento IV del presente Dictamen.