Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 11 de diciembre de 2025.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de La Oliva en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de resolución del contrato administrativo para la prestación de los servicios de salvamento, socorrismo, vigilancia y primeros auxilios para los espacios acuáticos naturales del municipio de La Oliva, Lote 2, suscrito con la entidad (...) (EXP. 482/2025 CA)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado mediante oficio con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 5 de noviembre de 2025, tiene por objeto examinar la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución formulada por el Ayuntamiento de La Oliva, en cuya virtud se plantea la resolución del contrato administrativo suscrito con la entidad (...) para la prestación de los « (...) *servicios de salvamento, socorrismo, vigilancia y primeros auxilios para los espacios acuáticos naturales del municipio de La Oliva*», Lote 2 [«*servicio de salvamento, socorrismo, vigilancia y primeros auxilios para los espacios acuáticos naturales de la zona este del municipio de La Oliva*»] [cláusula 1 del pliego de cláusulas administrativas particulares -en adelante, PCAP o el pliego, indistintamente-].

2. La legitimación para solicitar la emisión del dictamen de este Consejo Consultivo de Canarias le corresponde al Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de La Oliva, 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*

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

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

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

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

Así, en cuanto al régimen sustantivo, habiéndose adjudicado el contrato administrativo de referencia el día 9 de junio de 2023, resulta de aplicación la LCSP [Disposición Transitoria primera.2 en relación con la Disposición final decimosexta de la LCSP]. Dentro del referido marco legal, el régimen al que han de ajustarse los efectos y extinción del contrato es, según dispone el art. 25 LCSP, el establecido por la propia Ley y sus disposiciones de desarrollo [actualmente, y a falta de tal desarrollo reglamentario, el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre -en adelante, RGLCAP-], aplicándose supletoriamente las restantes normas de Derecho administrativo y, en su defecto, las normas de Derecho privado. En idéntico sentido se pronuncia la cláusula 31.1 del PCAP.

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

habiéndose incoado el presente procedimiento de resolución contractual el día 29 de mayo de 2025, esto es, bajo la vigencia de la LCSP, es por lo que procede acudir, en primer lugar, a su art. 191.3, relativo al *«procedimiento de ejercicio»* de las prerrogativas de la Administración Pública en materia de contratación.

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

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

Pues bien, en el presente caso consta que la garantía definitiva se constituyó mediante la suscripción de aval bancario con la entidad *(...)*, así como la verificación del trámite de audiencia a la entidad avalista.

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

A este respecto, el apartado 8.º de la Disposición Adicional tercera de la LCSP [«Normas específicas de contratación pública en las Entidades Locales»] señala que *«los informes que la Ley asigna a los servicios jurídicos se evacuarán por el Secretario. Será también preceptivo el informe jurídico del Secretario en la (...) resolución de los contratos. (...) . Conforme a lo dispuesto en la letra e) de la disposición adicional octava de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladoras de las Bases del Régimen Local, en los municipios acogidos al régimen regulado en su Título X, corresponderá al titular de la asesoría jurídica la emisión de los informes atribuidos al Secretario en el presente apartado. La coordinación de las obligaciones de publicidad e información antedichas corresponderá al titular del Órgano de Apoyo a la Junta de Gobierno».*

En el presente supuesto se constata la evacuación del preceptivo informe jurídico de la Secretaría Municipal [mediante la suscripción -con fecha 22 de octubre

de 2025- de la correspondiente nota de conformidad con el informe jurídico evacuado por el Técnico de Administración General con fecha 18 de octubre de 2025 -art. 3.4 del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional-].

5. En cuanto al plazo máximo para resolver -y notificar- se ha de señalar que la resolución de incoación del presente procedimiento administrativo se adoptó el día 29 de mayo de 2025, esto es, con posterioridad a la entrada en vigor -el 1 de enero de 2025- de la Ley 5/2024, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2025, cuya disposición adicional sexagésima titulada «*Procedimientos de resolución contractual en materia de contratación pública*», establece que «*los procedimientos de resolución contractual que se tramiten en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, incluidas sus entidades locales, y estén incluidos en el ámbito de aplicación de la legislación estatal de contratos del sector público, deberán ser instruidos, resueltos y notificados, en el plazo máximo de ocho meses. La falta de resolución expresa en el plazo indicado conllevará la caducidad y el archivo de las actuaciones*».

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

Pues bien, habiéndose incoado -de oficio- las presentes actuaciones el día 29 de mayo de 2025, se entiende que el procedimiento administrativo de referencia no ha caducado.

6. La competencia para resolver el expediente de resolución contractual le corresponde al órgano de contratación [art. 190, 191.4 y 212 LCSP]. En este caso, al Pleno del Ayuntamiento de La Oliva, tal y como se razona en el Fundamento de Derecho noveno de la Propuesta de Resolución.

II

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

1. Mediante acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de La Oliva, adoptado en sesión extraordinaria celebrada el día 9 de junio de 2023, se resuelve adjudicar a (...), el contrato de servicios de salvamento, socorrismo, vigilancia y primeros auxilios para

los espacios acuáticos naturales del Municipio de La Oliva [Expediente n.º 938/2021], desglosado en los siguientes lotes:

- Lote 1 [«Servicio de salvamento, socorrismo, vigilancia y primeros auxilios para los espacios acuáticos naturales de la zona Oeste del Municipio de La Oliva], por un precio de 840.441 €, más 58.830,87 € en concepto de IGIC, ascendiendo a un importe total de 899.271,87 €; ofertando, sillas y muletas anfibias o productos de apoyo similares, debidamente homologados, charlas informativas y una bolsa horaria de 200 horas/año.

- Lote 2 [«Servicio de salvamento, socorrismo, vigilancia y primeros auxilios para los espacios acuáticos naturales de la zona Este del Municipio de La Oliva»], por un precio de 2.863.215 €, más 200.425,05 € en concepto de IGIC, ascendiendo a un importe total de 3.063.640,05 €; ofertando sillas y muletas anfibias o productos de apoyo similares, debidamente homologados, charlas informativas y una bolsa horaria de 200 horas/año.

2. Con fecha 25 de julio de 2023 se formaliza en documento administrativo, el contrato de referencia [Lotes n.º 1 y 2].

Según se indica en el documento de formalización del contrato correspondiente al lote n.º 2, *« (...) el adjudicatario ha constituido la garantía definitiva, acreditándose la constitución de la misma mediante Aval Bancario emitido por la entidad (...), inscrito en el Registro Especial de Avales con el n.º 0049 1892 63 2110094016, por importe de (...) 143.160,75 euros para el LOTE 2, correspondiente al 5% del importe total de adjudicación, excluido el IGIC, y contabilizado con el número de operación 12023000005829 de 30 de marzo de 2023».*

3. Con fecha 11 de septiembre de 2023 se firman las actas de inicio de prestación de los servicios de referencia correspondientes a los lotes n.º 1 y 2.

4. Con fechas 5 y 17 de junio de 2024 se emiten, por el responsable de los contratos de los lotes 1 y 2 de los servicios de salvamento, socorrismo, vigilancia y primeros auxilios para los espacios acuáticos naturales del Municipio de La Oliva, (...), informes sobre los incumplimientos contractuales en los que ha incurrido la entidad (...) y se propone la imposición de penalidades para los lotes 1 y 2 por importe de 50.426,46 € y 171.792,90 €, respectivamente, debido a incumplimientos muy graves por parte de la contratista.

5. Con fecha 26 de septiembre de 2024 el Pleno del Ayuntamiento de La Oliva acuerda la imposición de penalidades a (...) por los incumplimientos contractuales

muy graves observados en la ejecución de las prestaciones correspondientes a los lotes n.º 1 y 2 del contrato de referencia [cláusula n.º 27 del PCAP].

6. Tal y como se indica en la Propuesta de Resolución, *«constan en el expediente 938/2021 del contrato de los Servicios de salvamento, socorrismo, vigilancia y primeros auxilios para los espacios acuáticos naturales del Municipio de La Oliva, informes de seguimiento emitidos por el responsable del contrato, en los que se constata que se sigue incumpliendo el objeto principal del contrato en ambos lotes:*

- Informes de fecha 6 de febrero de 2025.

- Informe de fecha 3 de marzo de 2025.

- Informes de fecha 7 de abril de 2025.

- Informe de fecha 1 de mayo de 2025.

- Informe de fecha 5 de mayo de 2025.

- Informe de fecha 2 de junio de 2025.

- Informes de fecha 7 de agosto de 2025.

- Informe de fecha 1 de septiembre de 2025.

- Informe de fecha 2 de octubre de 2025.

- Informes de fecha 7 de octubre de 2025».

7. Con fecha 17 de marzo de 2025 se emite, por el responsable de los contratos de los lotes 1 y 2 de los servicios de salvamento, socorrismo, vigilancia y primeros auxilios para los espacios acuáticos naturales del Municipio de La Oliva, un informe técnico en el que realiza un desglose de los importes a descontar en las facturas mensuales de los lotes 1 y 2, pertenecientes al último trimestre de 2023 y a todo el año 2024, debido a las prestaciones no realizadas. El día 25 de marzo de 2025 se le dio traslado de dicho informe a (...) para que presentara los documentos y justificaciones que estimara pertinentes.

8. Con fecha 3 de abril de 2025 la entidad contratista formula escrito de alegaciones al informe de descuento de facturas emitido por el responsable del contrato de fecha 17 de marzo de 2025, aportando, además del escrito de alegaciones, una serie de anexos complementarios.

III

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

1. Mediante acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de La Oliva, de 29 de mayo de 2025, se acuerda incoar procedimiento administrativo de resolución contractual en relación con los lotes n.º 1 y 2 del servicio de salvamento, socorrismo, vigilancia y primeros auxilios para los espacios acuáticos naturales del Municipio de La Oliva [Expediente n.º 938/2021] y se confiere trámite de audiencia al contratista y al avalista para que aleguen cuanto tengan por conveniente.

El acuerdo de incoación del presente procedimiento consta debidamente notificado a la entidad contratista y al avalista el día 3 de junio de 2025.

2. Con fecha 16 de junio de 2025 (...) formula escrito de alegaciones, oponiéndose a la resolución contractual emprendida por el Ayuntamiento de La Oliva.

3. Con fecha 18 de julio de 2025 se emite por el Técnico de Administración Especial-Ingeniero Industrial del Ayuntamiento de La Oliva, (...), un informe técnico, en el contexto del descuento de facturas por las prestaciones no realizadas, en el que concluye lo siguiente:

« (...) Del análisis conjunto de las alegaciones de CRE y la documentación obrante en el expediente, se desprenden las siguientes recomendaciones para su resolución:

• No procede estimar la alegación de Cruz Roja sobre la inaplicabilidad del concepto de "beneficio industrial".

• Procede estimar la alegación de Cruz Roja sobre la Ausencia del Vehículo "PICK UP" en el Lote 1.

• No procede estimar la alegación de Cruz Roja sobre la Ausencias de Personal Lote 2.

• No procede estimar la alegación de Cruz Roja sobre las Omisiones del informe Municipal"».

4. Con fecha 16 de septiembre de 2025 el responsable del contrato de referencia emite informe en el que, teniendo como antecedente el contenido del informe señalado en el párrafo anterior, concluye que se proceda al descuento de facturas solo en el Lote n.º 2, por los importes especificados en su informe.

5. Con fecha 25 de septiembre de 2025 se adopta acuerdo plenario del siguiente tenor literal:

«PRIMERO. Acordar el descuento de las facturas pendientes del Lote 2 del contrato de los Servicios de salvamento, socorrismo, vigilancia y primeros auxilios para los espacios acuáticos naturales del Municipio de La Oliva, pertenecientes al último trimestre de 2023 y a todo el año 2024, de conformidad con lo establecido en el informe del responsable del

contrato de fecha 16 de septiembre de 2025, sin perjuicio de que se descuenten las penalidades impuestas a la contratista por acuerdo plenario de fecha 26 de septiembre de 2024 y realizar el abono de los importes resultantes.

SEGUNDO. Abonar las facturas pendientes del Lote 1 del contrato de los Servicios de salvamento, socorrismo, vigilancia y primeros auxilios para los espacios acuáticos naturales del Municipio de La Oliva pertenecientes al último trimestre de 2023 y a todo el año 2024, de conformidad con lo establecido en el informe del responsable del contrato de fecha 16 de septiembre de 2025, sin perjuicio de que se descuenten las penalidades impuestas a la contratista por acuerdo plenario de fecha 26 de septiembre de 2024».

Dicho acuerdo fue notificado al contratista el día 3 de octubre de 2025.

6. Mediante acuerdo plenario de 22 de septiembre de 2025 se revoca parcialmente *« (…) el acuerdo del pleno de 29 de mayo de 2025, en virtud del cual se inicia el procedimiento de resolución del contrato del Lote 1 del servicio de salvamento, socorrismo, vigilancia y primeros auxilios para los espacios acuáticos naturales del Municipio de La Oliva, suscrito con la entidad (…), sin perjuicio de continuar con el procedimiento de resolución del contrato del Lote 2 del servicio de salvamento, socorrismo, vigilancia y primeros auxilios para los espacios acuáticos naturales del Municipio de La Oliva».*

El precitado acuerdo consta notificado al contratista y el avalista con fecha 3 de octubre de 2025.

7. Con fecha 16 de octubre de 2025 el responsable del contrato de referencia evacua informe técnico en el que, tras analizar las alegaciones formuladas por la contratista -de oposición al procedimiento de resolución contractual-, propone su desestimación.

8. Consta en el expediente instruido la formulación de Propuesta de Resolución, de 18 de octubre de 2025, en la que se dispone lo siguiente:

«PRIMERO. Resolver el contrato del Servicio de salvamento, socorrismo, vigilancia y primeros auxilios para los espacios acuáticos naturales de la zona Este del Municipio de La Oliva (Lote 2) del Ayuntamiento de La Oliva, suscrito con la entidad (…) (…), como consecuencia del incumplimiento del contratista de la obligación principal, de conformidad con el artículo 211.1 letra f) de la LCSP, por causa imputable y culpable a dicha entidad (…)
.

SEGUNDO. Condicionar al contratista, (…), a continuar, durante la tramitación del nuevo contrato (Expte. 10101/2025), a ejecutar el Servicio de salvamento, socorrismo, vigilancia y primeros auxilios para los espacios acuáticos naturales de la zona Este del Municipio de La Oliva (Lote 2), en los mismos términos y condiciones que el contrato suscrito

el 25 de julio de 2023, todo ello sin perjuicio de lo previsto en el art. 213.6 "in fine" de la LCSP.

TERCERO. Incautar la garantía definitiva, por importe de (...) 143.160,75 euros, presentada mediante Aval Bancario emitido por la entidad (...) (...) ., de conformidad con el artículo 213.3 de la LCSP, como consecuencia del incumplimiento culpable del contrato y los daños causados por el servicio dejado de prestar.

CUARTO. Incoar, en su caso, los trámites tendentes al establecimiento del método para la determinación de los daños y perjuicios que excedan del importe de la garantía incautada».

IV

1. La Propuesta de Resolución sometida al parecer jurídico de este Consejo Consultivo de Canarias plantea la resolución del contrato administrativo suscrito -con fecha 25 de julio de 2023- por el Ayuntamiento de La Oliva con la entidad (...) para la prestación de los servicios de salvamento, socorrismo, vigilancia y primeros auxilios para los espacios acuáticos naturales de la zona este del municipio de La Oliva [lote n.º 2 del contrato de referencia].

La resolución contractual se fundamenta en el incumplimiento de la obligación principal del contrato al amparo de la causa prevista en la letra f) del art. 211.1 LCSP.

2. Las causas de resolución del contrato vienen establecidas, con carácter general, en el art. 211 LCSP y, de forma específica para el contrato de servicios, en su art. 313; y, en este caso concreto, en la cláusula 28.ª del Pliego.

Respecto a la remisión que hace el art. 313 LCSP a las causas generales de resolución del contrato señaladas en el art. 211 de la citada Ley, se ha de indicar que el apartado primero del precitado artículo contempla -en su letra f)-, como causa resolutoria «*el incumplimiento de la obligación principal del contrato*».

Por su parte, el Pliego que rige la presente contratación, en su cláusula 28.ª, regula la resolución del contrato, estableciendo lo siguiente -apartado primero-:

«Son causas de resolución del contrato, además de las especificadas en el artículo 211 de la LCSP, las señaladas en el artículo 313 de la misma, debiendo estar, en cuanto a la aplicación y efectos, a lo dispuesto en los artículos 212, 213 y 313 de dicho texto legal.

En todos los casos, la resolución del contrato se llevará a término siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 191 de la LCSP y en el artículo 109 del RGLCAP».

3. Respecto a la potestad resolutoria de los contratos administrativos, este Consejo Consultivo de Canarias ha tenido ocasión de manifestar lo siguiente [véase Dictamen 92/2025, de 20 de febrero, con cita del Dictamen 393/2024, de 3 de julio]:

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

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

«Ha de recordarse en este punto la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo y doctrina del Consejo de Estado que propugnan una aplicación proporcionada y mesurada de las causas de resolución contractual, que constituye la forma más traumática de extinción de la relación contractual, y que conlleva graves consecuencias económicas e importantes perjuicios para el interés general. Como indicó el Consejo de Estado en su dictamen n.º 41.941, de 1 de marzo de 1979, «la facultad de resolución constituye de suyo una consecuencia tan grave que obliga a estimarla aplicable tan solo en los casos más graves de incumplimiento, pues resulta notoriamente desproporcionado e injusto que cualquier incumplimiento, aun mínimo, supusiera tal resolución, ya que esta constituye una opción que la Administración ha de ejercer siempre con obligada mesura». Y el Tribunal Supremo viene entendiendo que no basta cualquier incumplimiento del contrato para acordar su resolución, sino que es necesario que se trate de un incumplimiento del contrato grave, cualificado y de naturaleza sustancial, al ser la resolución la consecuencia más grave que puede derivarse de esta circunstancia, de tal forma que «la prudencia aconseja, salvo casos extremos, no romper la relación de concordia y colaboración que debe reinar en las relaciones contractuales administrativas» (sentencia del Tribunal Supremo de 26 de marzo de 1987)».

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

Por otra parte, la resolución por incumplimiento del contratista no podrá nunca interpretarse como una sanción; su finalidad, por el contrario, es la de afrontar una situación de crisis contractual desplazando al contratista incumplidor, para facilitar la búsqueda e implementación de una fórmula alternativa, en beneficio del interés público. Por eso mismo resulta preferente, de quedar mejor protegido tal interés público, acudir a fórmulas alternativas; en tal sentido téngase en cuenta que también constituye una

prerrogativa de las Administraciones públicas de las reguladas en el art. 190 LCSP la de «declarar la responsabilidad imputable al contratista a raíz de la ejecución del contrato», sin necesidad de acudir a resolverlo, o bien la imposición de penalidades compatibles con la vigencia y ejecución del contrato.

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

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

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

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

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

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

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

4. Una vez analizado el contenido del expediente remitido a esta Institución consultiva, se entiende -en unión de criterio con la Administración Pública que instruye este expediente de resolución contractual- que concurre la causa resolutoria prevista en la letra f) del art. 211.1 LCSP.

Del examen íntegro del expediente administrativo, y, en particular, de los pliegos rectores de la contratación [PCAP y pliego de prescripciones técnicas -en adelante, PPT-], se constata un incumplimiento reiterado y esencial de las obligaciones asumidas por la contratista en el Lote n.º 2 del «*servicio de salvamento, socorrismo, vigilancia y primeros auxilios para los espacios acuáticos naturales del Municipio de La Oliva*». Es esencial porque el propio PCAP [cláusulas 22.1.8.3 y 23.4]

califica como obligación contractual esencial la adscripción efectiva de los medios personales y materiales comprometidos, y el PPT [cláusula 7] fija, con precisión, las dotaciones mínimas de socorristas por playa y temporada [*v. gr.*, Grandes Playas 10 en temporada alta/8 en temporada baja; El Moro 2/2; Bajo de la Burra 2/2, Corralejo urbano 2/0). Esa previsión no es retórica ni accesoria: integra el núcleo de la prestación debida, pues sin socorristas suficientes y sin los medios materiales de apoyo, la finalidad del contrato —garantizar la seguridad de los usuarios, la prevención y la reacción ante emergencias— queda vacía de contenido. En tales condiciones, la causa de resolución del art. 211.1, letra f) LCSP [«*incumplimiento de la obligación principal del contrato*»] concurre de forma patente, tanto por frustración de la prestación principal como por inobservancia de una obligación esencial enumerada de modo claro e inequívoco en los pliegos.

Los informes de seguimiento del responsable del contrato [a cuya lectura y contenido procede en este momento remitirnos], emitidos en febrero, marzo, abril, mayo, junio, agosto, septiembre y octubre de 2025, consignan de manera pormenorizada las ausencias reiteradas de socorristas respecto de los mínimos exigidos en el lote n.º 2, con identificación de días y franjas horarias.

Todo ello se ve, además, corroborado por la propia documentación aportada por la contratista en abril de 2025, que no desvirtúa la persistencia de faltas de socorristas y cierres de puestos tras la imposición de penalidades, sino que las confirma en varios tramos temporales. La continuidad y amplitud de estas inobservancias acreditan una crisis ejecutiva estructural: no son incidencias puntuales sino una conducta persistente incompatible con la correcta ejecución del contrato.

En idéntico sentido se pronuncia la Propuesta de Resolución al señalar que *« (...) ha quedado acreditado en los informes de seguimiento realizados por el responsable del contrato que constan en el expediente (Expte. 938/2021) (...), que han continuado los incumplimientos en lo que a la adscripción de personal se refiere para el Lote 2. Estos no han quedado desvirtuados por actividad probatoria alguna en contra por parte de la contratista, la cual incluso en las alegaciones presentadas el día 3 de abril de 2025, contra el descuento de las facturas por prestaciones no realizadas, presentó en su Anexo 3, unas tablas en las que corroboran que tras la imposición de penalidades por este mismo motivo, ha sido continuada la ausencia de socorristas en las playas que forman parte del lote en cuestión. Todo lo anterior, justifica la actuación de la Administración para resolver el contrato en cuestión debido a incumplimientos graves y en beneficio del interés público, teniendo en cuenta lo*

crítico que es el objeto del contrato, siendo esencial para garantizar la seguridad, la prevención y la correcta gestión de emergencias en los espacios públicos costeros del que dependen vidas humanas».

En ese contexto, la proporcionalidad del remedio resolutorio queda fuera de duda. La Administración optó inicialmente por la imposición de penalidades [mediante acuerdo plenario de 26 de septiembre de 2024] en el lote n.º 2, precisamente para incentivar el cumplimiento del contratista sin extinguir la relación contractual, conforme al PCAP [cláusula 27] y al art. 190 LCSP. Sin embargo, los incumplimientos persistieron a lo largo del año 2025 —como muestran los informes reseñados—, frustrando materialmente el objeto contractual. La resolución se adopta, pues, como último remedio [*«ultima ratio»*] cuando las medidas menos gravosas han fallado y la prestación afecta directamente a la seguridad de las personas en espacios públicos costeros. Esta pauta —la preferencia por vías menos traumáticas y la procedencia de la resolución cuando se frustra la prestación principal y perduran los incumplimientos— es la que reitera la doctrina consultiva citada en el expediente [*v. gr.*, Dictamen 356/2025, de 16 de septiembre, de este Consejo Consultivo, con remisión al Dictamen 393/2024, de 3 de julio] y la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que contemplan la resolución por incumplimiento cuando se quebranta total o esencialmente la prestación núcleo del contrato y la Administración ha obrado con mesura y prudencia antes de romper la relación contractual.

Tampoco puede prosperar la alegación de la contratista relativa a un supuesto impago superior a seis meses imputable a la Administración como causa resolutoria inversa. De un lado, el expediente documenta procedimientos de descuento de facturas por prestaciones no realizadas y su acuerdo plenario de 25 de septiembre de 2025 —que ordena descontar en el lote 2 (último trimestre de 2023 y todo 2024) y abonar el Lote 1—, todo ello al amparo de los arts. 198 y 210 LCSP y la cláusula 6 del PCAP sobre régimen de pagos. De otro lado, los retrasos se conectan con la necesaria verificación del cumplimiento y con la regularización derivada de la propia inobservancia de la contratista, no con un incumplimiento autónomo de la Administración. En suma, no existe un impago *«puro»* que pueda neutralizar o desplazar la culpabilidad de la contratista en la falta de adscripción de personal -y medios- y en la no ejecución de la prestación principal del lote n.º 2.

Por todo lo anterior, y con apoyo en la literalidad del art. 211.1, letra f) LCSP y en la calificación de obligación esencial contenida en los pliegos, procede declarar la resolución del contrato, en su lote 2, por incumplimiento de la obligación principal —

esto es, la efectiva prestación del servicio de salvamento y socorrismo con las dotaciones mínimas de personal exigidas—, en cuanto tal incumplimiento ha sido grave, reiterado y persistente pese a las penalidades previamente impuestas, ha frustrado la consecución del objeto contractual y ha comprometido el interés público de mayor rango: la seguridad de las personas en los espacios acuáticos naturales del municipio. La actuación municipal, graduada y motivada, se mantiene dentro de los límites legales y de la doctrina aplicable, y la causa resolutoria alegada por la Administración concurre de forma plena e inequívoca, con la consiguiente incautación de la garantía y la eventual exigencia de daños y perjuicios adicionales, sin perjuicio de la continuidad del servicio en los términos del art. 213.6 LCSP hasta la formalización del nuevo contrato.

5. Apreciada la concurrencia de causa legal para la resolución del contrato por incumplimiento culpable del contratista, procede determinar sus efectos [arts. 213 y 313 LCSP en relación con la cláusula 28.1 del PCAP].

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

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

El importe de los daños y perjuicios podrá determinarse de forma motivada en expediente contradictorio instruido a tal efecto, quedando entretanto retenida la garantía [art. 113 del RGLCAP]. En este supuesto, la Administración no ha entrado a valorar si existen daños y perjuicios derivados del incumplimiento contractual del contratista, por lo que ello se deberá sustanciar en un procedimiento autónomo y contradictorio -apartado cuarto de la parte dispositiva de la Propuesta de Resolución-
.

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 entonces el oportuno procedimiento contradictorio para su determinación [por todos, Dictámenes 356/2025, de 16 de septiembre, 281/2024, de 6 de junio, 510/2020, de 3 de diciembre, 363/2018, de 12 de septiembre y 196/2015, de 21 de mayo].

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución sometida al parecer jurídico de este Consejo Consultivo se considera que es conforme a Derecho, en atención a los razonamientos expuestos en el Fundamento IV del presente Dictamen.