Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 5 1 8 / 2 0 2 5

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 12 de diciembre de 2025.

Dictamen solicitado por el Sr. Presidente de la Mancomunidad de Municipios de las Medianías de Gran Canaria en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de resolución del contrato administrativo denominado «Proyecto de ahorro y eficiencia energética de dependencias e instalaciones municipales de los municipios de Medianías de Gran Canaria» (lotes 1 y 2) suscrito con la empresa (...) (EXP. 476/2025 CA)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por el señor Presidente de la Mancomunidad de Municipios de las Medianías de Gran Canaria el 7 de octubre de 2025 (con registro de entrada en este Consejo consultivo el 4 de noviembre siguiente), tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución por la que se acordaría la resolución del contrato administrativo denominado «Proyecto de ahorro y eficiencia energética de dependencias e instalaciones municipales de los municipios de Medianías de Gran Canaria» (lotes 1 y 2), suscrito con la empresa (...).

2. En cuanto a la legitimación del Presidente de la Mancomunidad de Municipios de las Medianías de Gran Canaria, ha de decirse que, aunque no esté expresamente comprendido en las previsiones del art. 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (en adelante, LCCC), sin embargo con carácter general la práctica y la doctrina del Consejo -expresada, entre otros, en los Dictámenes 201/2005, de 14 de julio, 484/2012, de 18 de octubre, 381/2015, de 16 de octubre, o 405/2020, de 14 de octubre, emitidos a solicitud de distintos presidentes de entes u organizaciones instrumentales dotadas de personalidad jurídica propia y/o autonomía orgánica y funcional-, ha interpretado de modo

[*] **Ponente: Sr. Pérez Hernández.**

extensivo o analógico el art. 12.3 LCCC en el sentido de considerar que la autoridad legitimada para solicitar el correspondiente dictamen es la que ostente la representación legal del mismo, cuando se trate de organizaciones con personalidad jurídica propia y funcionamiento autónomo, siempre que su eventual adscripción orgánica no lesione su autonomía funcional.

Por lo que, en el presente caso, no habría objeción para que se solicitara el dictamen por el Presidente de la Mancomunidad de Municipios de las Medianías de Gran Canaria, en tanto que tiene conferida la representación legal de dicho organismo, en virtud de lo establecido en los estatutos de la entidad [art. 13 de los Estatutos].

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].

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*». Esta circunstancias concurren en este procedimiento administrativo -incluida la oposición del contratista- y determinan la preceptividad del Dictamen de este Consejo Consultivo.

4. En lo que se refiere al régimen jurídico sustantivo aplicable resultan de aplicación tanto la citada LCSP como el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en lo que no se oponga al precitado texto legal (Disposición derogatoria de la LCSP), aplicándose supletoriamente las restantes normas de Derecho administrativo y, en su defecto, las normas de Derecho privado.

5. Desde el punto de vista procedimental son trámites preceptivos la audiencia al contratista (art. 191.1 LCSP) 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)]. Ambos aparecen debidamente cumplimentados en el expediente.

Además, en el ámbito local, se preceptúa como necesario el informe jurídico de la persona que ejerza la Secretaría de la Corporación que, lógicamente, se debe emitir con carácter previo a la Propuesta de Resolución, de acuerdo con lo establecido en la Disposición adicional tercera, apartado 8 LCSP, trámite también cumplimentado.

Y por mandato de la Disposición final cuarta de la misma LCSP serán de aplicación subsidiaria la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas -en adelante LPACAP- y sus normas complementarias

Finalmente, el art. 112.2 LCSP establece que «El avalista o asegurador será considerado parte interesada en los procedimientos que afecten a la garantía prestada, en los términos previstos en la legislación vigente en materia de procedimiento administrativo común», 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, como aquí ocurre. Otorgado dicho trámite a la aseguradora, esta no formuló alegaciones.

6. La competencia para resolver el presente expediente corresponde al órgano de contratación (art. 212.1 LCSP), que en este caso es la Presidencia de la Mancomunidad de Municipios de las Medianías de Gran Canaria (por delegación del Pleno en materia de contratación, de 6 de julio de 2023, publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Las Palmas n.º 103, de 25 de agosto).

7. En cuanto al plazo máximo para resolver -y notificar-, se ha de señalar que la resolución de incoación del presente procedimiento administrativo se dicta el día 17 de septiembre 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 17 de mayo de 2026. No obstante, debe tenerse en cuenta que se ha acordado la suspensión del plazo por Providencia de 7 de octubre de 2025 hasta la emisión del Dictamen de este Consejo Consultivo, reanudándose el cómputo una vez recibido el Dictamen.

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 de la Presidencia de la Mancomunidad de 15 de mayo de 2023 se acuerda el inicio del expediente para la contratación de la obra de ejecución del «*Proyecto de ahorro y eficiencia energética de dependencias e instalaciones municipales de los municipios de Medianías de Gran Canaria*», mediante procedimiento abierto sujeto a regulación armonizada.

2. Conforme al Pliego de Cláusulas administrativas particulares, el objeto del contrato será la ejecución del referido PROYECTO DE AHORRO Y EFICIENCIA ENERGÉTICA DE DEPENDENCIAS E INSTALACIONES MUNICIPALES DE LOS MUNICIPIOS DE MEDIANÍAS DE GRAN CANARIA (cláusula 1.1), que se divide en lotes, correspondientes a la instalación en cada municipio (Villa de Santa Brígida, Valsequillo de Gran Canaria y Tejeda) *por constituir distintas unidades funcionales susceptibles de realización independiente y no limitar la competitividad entre los diferentes potenciales licitadores* (cláusula 1.3).

El contrato se califica como contrato administrativo de obras, con arreglo a los arts. 13 y 25 LCSP. El valor estimado del contrato asciende a 575.632,82 € (quinientos setenta y cinco mil seiscientos treinta y dos euros con ochenta y dos céntimos) IGIC no incluido (cláusula 7).

En cuanto al plazo de ejecución la cláusula 10 dispone:

«10.1.- El plazo máximo de ejecución del contrato, en todos sus lotes, que se computará a partir del siguiente a la formalización del mismo, será de TRES MESES.

10.2.-. De conformidad con lo establecido en el artículo 195.2 de la LCSP, cuando la persona adjudicataria no pudiese cumplir el plazo de ejecución por causas que no le sean imputables y así lo justificase debidamente, el órgano de contratación podrá concederle una ampliación de dicho plazo que será, por lo menos, igual al tiempo perdido, a no ser que aquélla pidiese otro menor. A estos efectos la persona responsable del contrato emitirá

informe en el que se fije si el retraso producido está motivado o no por causa imputable a la persona contratista».

3. Mediante Decreto n.º 2023-0144, de fecha 4 de septiembre de 2023, se adjudicaron a la mercantil «(…)» los siguientes lotes:

- Lote 1: INSTALACIONES VILLA DE SANTA BRÍGIDA (Valor estimado: 417.618,07 €) por importe de 250.770,00 €.

- Lote 2: INSTALACIONES VALSEQUILLO DE GRAN CANARIA (Valor estimado: 85.406,10 €) por importe de 52.570,00 €.

En la Resolución de adjudicación se hace constar el contenido del Informe sobre Ofertas Anormalmente bajas de Lotes I, II y III de Expediente y se concluye en relación con la adjudicataria «(…)» en relación con el Lote II lo siguiente:

«Revisada la documentación presentada por (…) para la justificación de una oferta anormalmente baja en el Lote II del proyecto de referencia relacionado con las Instalaciones Valsequillo de Gran Canaria, se destaca: (…)

b) Descuento Notable: La propuesta de (…) refleja una disminución del 38% respecto al importe de la licitación. Esta reducción puede ser justificada conforme al Artículo 149 de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP). (…) justifica su reducción de costos basándose en su condición de fabricante directo de Tecnología LED, su vasta experiencia en proyectos de iluminación, la implementación de soluciones técnicas avanzadas y la gestión de costos efectiva. Además, la empresa ha obtenido subvenciones públicas para el desarrollo de soluciones de desinfección de espacios con Tecnología LED, y además añade ser instalador autorizado.

Recomendación: (…) respalda su significativa reducción de precio para el Lote II apoyándose en su especialización como fabricante de Tecnología LED, su sólida trayectoria en el sector y sus certificaciones que validan su capacidad técnica y compromiso con la sustentabilidad y la responsabilidad social. La compañía se muestra como una contendiente altamente competitiva en el sector de iluminación con Tecnología LED y ha sido adjudicataria en licitaciones públicas previamente, reforzando su experiencia y solvencia en la industria».

4. El 9 de octubre de 2023 se formaliza un solo contrato de obra comprensivo de los lotes 1 y 2 por un precio total de 303.340,00 €, sin IGIC (250.770,00 € en cuanto al lote 1 y 52.570,00 € en lo que se refiere al lote 2) y 21.233,80 € en concepto de IGIC (17.553,90 € para el Lote 1 y 3.679,90 € para el Lote 2).

El plazo de duración del contrato es de 3 meses, contados a partir del día siguiente a la fecha de firma del contrato.

En la cláusula quinta del contrato se establece *«Serán causas de resolución del contrato, además de las legales, las previstas en la pliego de cláusulas administrativas particulares que lo rige. El incumplimiento de los plazos de ejecución de la prestación que constituye el objeto de este contrato, su incumplimiento parcial o su cumplimiento defectuoso, será penalizado de acuerdo con lo previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares que rige el contrato».*

Conforme a la cláusula sexta del contrato se exigió garantía definitiva en los siguientes términos: *«Para responder del cumplimiento de las obligaciones derivadas del presente lote del contrato, el adjudicatario ha constituido a favor de esta Mancomunidad una GARANTÍA DEFINITIVA de DIECISIETE MIL SETECIENTOS NOVENTA Y CINCO EUROS CON CINCUENTA CÉNTIMOS (17.795,50 €), por medio de tres Certificados de Seguro correspondientes a la Póliza Abierta de Seguro de Caución de la entidad avalista (...) cuyos resguardos constan en el expediente».*

Se exigió una garantía complementaria del 5 % adicional a la definitiva por cuanto sus ofertas a los lotes 1 y 2 estaban incursas en presunción de anormalidad por ser notoriamente inferiores al valor estimado previsto en los pliegos.

5. Con fecha 1 de diciembre de 2023 se procedió a la firma del acta de comprobación del replanteo por parte del representante de la empresa (...), el Director de la obra y coordinador de seguridad y salud y el técnico de la Mancomunidad de Municipios de Medianías de Gran Canaria.

Se entiende por ello (LCSP 237) que la ejecución comienza ese día y que el plazo máximo para terminarla concluye el 1 de marzo de 2024.

6. Se remitió una primera certificación al Cabildo de Gran Canaria firmada por el Director Facultativo respecto del lote 1 el 24 de diciembre de 2023 por importe de 134.117,17 € (faltando por certificar 134.206,73 €), aprobándose mediante Decreto de Presidencia 2023-0224, de 28 de diciembre de 2023; y una primera certificación respecto del lote 2 por importe de 36.324,59 € remitida al Cabildo con fecha 24 de diciembre de 2023.

7. Con fecha 4 de enero de 2023 el Cabildo devolvió la certificación n.º 1 del Lote 1 «por incluir abonos por acopio sin ajustarse, ni la certificación ni la documentación aportada, a lo previsto en el artículo 155 y siguientes del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas». Lo mismo ocurrió respecto de la certificación n.º 1 del Lote 2 (fecha 4 de enero de 2023).

8. El 24 de junio de 2024 la empresa (...) presenta escrito en el que expone lo siguiente:

«Se han hecho innumerables llamadas, envíos de mail a la Dirección facultativa a fin de coordinar tareas y la firma de la certificación de los trabajos realizados y no hay manera de localizar a la Dirección facultativa, en las últimas semanas "está en paradero desconocido".

Situación compartida con el técnico y la propia mancomunidad de municipios, además de informar al Ayuntamiento de Santa Brígida como beneficiarios y que tampoco consiguen localizarlo".

Es por lo que SOLICITA:

PRIMERO:

En cumplimiento con el contrato firmado y conformidad a los pliegos de prescripciones técnicas y de cláusulas administrativas particulares que rigen el contrato, que la Mancomunidad de Municipios de las Medianías de Gran Canaria nombre una nueva Dirección facultativa o gestione adecuadamente las obligaciones que rigen el contrato con la Dirección facultativa actual.

Con el fin de firmar las certificaciones pendientes y poder gestionar las cuestiones que en el día a día surgen en los trabajos, para su visto bueno y firma.

SEGUNDO:

En cumplimiento con el contrato firmado y conformidad a los pliegos de prescripciones técnicas y de cláusulas administrativas particulares, y ante lo expuesto en este escrito, se paralizan los trabajos en curso hasta que la interlocución con la Dirección facultativa sea efectiva y posible, dado que es una situación de desamparo para el contratista.

TERCERO:

En cumplimiento con el contrato firmado y conformidad a los pliegos de prescripciones técnicas se proceda a la verificación de las certificaciones pendientes y al pago de las mismas».

9. El 26 de julio de 2024 se expide la certificación de obra n.º 1 correspondiente al Lote 1 por importe de 100.960,10 € (falta por certificar 167.150,71 €).

Con fecha 26 de julio de 2024 se remite certificación al Cabildo en sustitución de la anterior certificación 1 del Lote 1 por importe de 100.960,10 € (faltando por certificar 167.150,71 €)

10. El 29 de julio de 2024 la empresa contratista suscribe un contrato de cesión de crédito, entre ella misma como «Cedente» ((...)) y la «Cesionaria» ((...)), por el

que la primera cede a la segunda el crédito por importe de 100.960,10 €, por lo que, para que el pago de los créditos tenga carácter liberatorio, deberá hacerse exclusivamente a la cesionaria, (...)

El 30 de julio la Mancomunidad toma razón de ello, siendo la cesionaria la mercantil (...) por dicho importe de 100.960,10 €.

11. El 21 de agosto de 2024 por Decreto n.º 59/2024 de la Presidencia de la Mancomunidad de Municipios de las Medianías de Gran Canaria se resuelve «*Aprobar la Certificación número 1 y la Factura asociada número 1001 de la Serie .C-24- y fecha 26 de julio de 2024 presentada por la entidad adjudicataria (...), justificativa del gasto relativo al proyecto de "PROYECTO DE AHORRO Y EFICIENCIA ENERGÉTICA DE DEPENDENCIAS E INSTALACIONES MUNICIPALES DE LOS MUNICIPIOS DE MEDIANÍAS DE GRAN CANARIA - LOTE 1 INSTALACIONES SANTA BRÍGIDA", que asciende a la cantidad de 100.960,10 Euros*».

La Mancomunidad, una vez aprobado mediante Decreto de Presidencia la certificación n.º 1 del Lote 1 su remisión al Cabildo para su pago, puso de manifiesto a la cesionaria del crédito que la Base 20 del Plan de Cooperación con los Municipios del Cabildo disponía en su número 6 que: «*En los supuestos de cesión de derechos de cobro al amparo de la legislación vigente, para que tal cesión tenga validez será necesario que medie notificación fehaciente de la misma por parte del cedente a la Tesorería del Cabildo Insular, debiendo presentarse en las dependencias de dicho Servicio el documento original que motivó la transmisión para que, previa identificación del transmitente, se consigne diligencia de "toma de razón", de acuerdo con lo previsto en las Bases de Ejecución del Presupuesto General vigentes*».

12. Con fecha 17 de octubre de 2024 tuvo lugar nuevamente la devolución de la certificación 1 del Lote 1 por el Cabildo, *«por los siguientes motivos:*

a. La fecha del resumen final de la certificación no es correcta y estarían pendientes las certificaciones anteriores.

b. Resolución de ampliación de plazo, con imposición de penalidades si procede.

c. La relación valorada no está completa y contiene los siguientes errores: 1. No están sumados por capítulos. 2. Diferencia de importe en la suma de la partida 1.16.8 3. Error en lo certificado en la partida 3.2».

13. En el mes de noviembre de 2024 tanto el contratista como la Dirección Facultativa firman las siguientes certificaciones de obra y sus correspondientes relaciones valoradas, correspondientes al lote 1:

- Certificación n.º 1 mes de diciembre de 2023. Obra ejecutada 0. Total certificado 0, faltan por certificar 268.323,90 €.

- Certificación n.º 2 mes de enero de 2024. Obra ejecutada 0. Total certificado 0, faltan por certificar 268.323,90 €.

- Certificación n.º 3 mes de febrero de 2024. Obra ejecutada 0. Total certificado 0, faltan por certificar 268.323,90 €.

- Certificación n.º 4 mes de marzo de 2024. Obra ejecutada 0. Total certificado 0, faltan por certificar 268.323,90 €.

- Certificación n.º 5 mes de abril de 2024. Obra ejecutada del 1 de abril al 1 de mayo de 2024 por importe de 100.960,10 €. Faltan por certificar 167.363,80 € (debe recordarse que ya fue cedido el derecho de cobro de este importe a la empresa (...)).

Tales certificaciones de obra, junto con las correspondientes relaciones valoradas y facturas, son presentadas al órgano de contratación el día 11 de noviembre de 2024 por registro electrónico, y fueron aprobadas mediante Decreto de Presidencia 2024-0123, de 22 de noviembre de 2024.

También se presentó una certificación n.º 6 por importe de 30.733,08 €. Esta última certificación también fue aprobada mediante Decreto 2024-0122, de fecha 22 de noviembre de 2024, remitiéndose las seis certificaciones al Cabildo para que procediese al pago de las mismas.

14. Con fecha 11 de diciembre de 2024, el Cabildo comunica a la Mancomunidad: *«que no procede la tramitación por los motivos que se alegan en el informe del Técnico Insular Supervisor con fecha 10 de diciembre, que se adjunta».*

En este informe se exponía que, revisadas las certificaciones, se había comprobado que: *«Las unidades 1.1.1.6 y 1.1.1.7 correspondientes a cuadros de protección y control de alumbrado público, comprobada la realidad geométrica de lo ejecutado, no se corresponde con la partida presupuestada, ya que no se ha cambiado la envolvente del mismo, ni se han sustituido todos los componentes en ella presupuestados; El precio de la unidad 1.1.2.4. que aparece en la certificación (1543,31 €) no se corresponde con el precio del proyecto que es 1540,84 €; La carátula de la certificación nº6 presenta errores que se han de corregir, incluyendo en ella las cantidades de ejecución material, gastos generales y beneficio industrial, importe de la baja o coeficiente de adjudicación, así como la deducción de lo certificado en certificaciones anteriores y el líquido de la certificación nº6, todo ello en concordancia con el resumen de la certificación; y El plazo de ejecución previsto para la finalización de las obras era el 31 de marzo de 2024, plazo correspondiente a las certificaciones nº1, 2 y 3, por lo que para poder continuar con las certificaciones nº4, 5 y 6,*

remitidas hasta el momento a este servicio, será necesario que se presente el decreto de ampliación de plazo o, en su defecto, la preceptiva aplicación de penalidades».

15. En diciembre de 2024 la Dirección facultativa y la empresa contratista firman las siguientes certificaciones y relaciones valoradas, correspondientes al Lote 2:

- Certificación de obra n.º 1 mes de diciembre de 2023. Obra ejecutada 0. Total certificado 0, faltan por certificar 56.249,90 €.

- Certificación de obra n.º 2, mes de enero de 2024. Obra ejecutada 0. Total certificado 0, faltan por certificar 56.249,90 €.

- Certificación de obra n.º 3, mes de febrero de 2024. Obra ejecutada 0. Total certificado 0, faltan por certificar 56.249,90 €.

- Certificación de obra n.º 4, mes de marzo de 2024. Obra ejecutada 0. Total certificado 0, faltan por certificar 56.249,90 €.

- Certificación de obra n.º 5, mes de abril de 2024. Obra ejecutada por importe de 37.556,08 €, faltan por certificar 18.693,82 €.

Tales certificaciones de obra, relaciones valoradas y facturas son presentadas por la empresa contratista por registro electrónico el día 30 de diciembre de 2024. También se volvieron a presentar la certificación n.º 5, el 27 de diciembre de 2024 por el mismo importe de 100.960,11 € del lote 1 y la nueva certificación n.º 6 6 referida al Lote 1 por importe de 64.731,59 €, por lo que el total de obra certificada ascendía a 165.691,69 € y falta por certificar 102.632,21 €.

16. El Director facultativo de la obra remitió a la Mancomunidad, el 26 de diciembre de 2024, Informe de justificación del retraso en el inicio de la obra en Santa Brígida (lote 1), en el que exponía las causas del retraso de la obra, en estos términos y formulaba la proposición de que fueran tomadas en consideración:

«ANTECEDENTES: El presente informe tiene como objetivo exponer las causas principales del retraso en el inicio de la obra de Santa Brígida, según la información proporcionada por la empresa (...), representada por el Sr. (...)

CAUSAS DEL RETRASO EXPUESTAS POR CONTRATA:

1.Retraso en la disponibilidad de materiales: Las luminarias, fabricadas en China, sufrieron importantes retrasos en su entrega debido a factores externos globales como la Guerra en Ucrania y el bloqueo en el Mar Rojo; Estos eventos ocasionaron interrupciones en la cadena de suministro, lo que derivó en retrasos considerables en la recepción de los materiales necesarios;

2.Errores en las especificaciones técnicas de las luminarias: Al recibir las luminarias, se detectaron errores en las medidas de rosca e instalación, lo que imposibilitó su colocación inmediata; Se requirió adquirir acoples en el mercado local y solicitar más unidades a la península para intentar solventar el problema;

3.Fabricación de piezas especiales: A pesar de los intentos con los acoples, muchas luminarias no pudieron instalarse adecuadamente; Fue necesario solicitar a la fábrica en China la fabricación de piezas especiales; Para agilizar la entrega de estas piezas, se optó por enviarlas por vía aérea, a pesar del sobrecoste significativo.

CONSIDERACIONES FINALES: Desde la Dirección Facultativa, se traslada esta información recibida de la empresa (...) con el fin de que se tome en consideración lo que proceda respecto al retraso en el inicio y finalización de la obra, la cual estaba inicialmente prevista para concluir antes de finales del mes de abril del 2024».

17. Por Decreto n.º 10/2025 de 3 de febrero de 2025 de la Presidencia de la Mancomunidad de Municipios de las Medianías de Gran Canarias se acuerda:

«PRIMERO.- Decretar que el retraso en la ejecución de la obra no es imputable al adjudicatario de la misma sino que tiene su origen en el retraso generalizado de elaboración y posterior distribución de componentes desde China a occidente.

SEGUNDO.- Ampliar el plazo inicial de tres meses establecido en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares hasta el próximo 1 de abril de 2025, sin perjuicio de que el contratista ejecute el objeto de la licitación en un plazo inferior».

18. Por el Servicio administrativo y técnico de cooperación institucional del Cabildo de Gran Canaria se procede a la devolución de las certificaciones n.º 5 y 6 lote 1 por los motivos que se alegan en los informes del Técnico Insular Supervisor con fecha 24 de febrero de 2025.

En cuanto a la certificación n.º 5 se comprueba que existen unidades certificadas cuya medición no se corresponde con la realidad ejecutada de la obra, y otras deficiencias.

En cuanto a la certificación n.º 6 se comprueba que correspondería a lo ejecutado en el mes de mayo, no el mes de abril como refleja la carátula. El mes de abril fue certificado en la certificación n.º 05. Existen unidades certificadas en las que el precio de la misma, está cambiado con respecto al precio de proyecto. Por otro lado, la unidad 1.1.3.4.5, la descripción de la misma, <Farol clásico de tipo Villa, Valentino 30LED (30W) de SCHRÉDER SOCELEC o equivalente (...) =, no se corresponde con la descripción de la unidad de proyecto, <Farol clásico de tipo Villa,

Valentino 40LED (62W) de SCHRÉDER SOCELEC o equivalente (...) = por lo que, si se trata de una nueva unidad, habría que introducir un precio contradictorio, cumpliendo los supuestos de los mismos descritos en la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público. Es esta certificación desaparecen unidades certificadas en la certificación C05, que además, tal y como aparecía en el informe de devolución de dicha certificación, se trataba de unidades no certificadas.

19. El 15 de mayo de 2025 se remite burofax a la Mancomunidad por parte del contratista que actúa por medio de abogado, en el que solicita que confirme la hora y lugar de la reunión prevista para el 19 de mayo de 2025 con la dirección facultativa, Mancomunidad y Cabildo.

20. En respuesta a dicho escrito, la Mancomunidad contesta al contratista mediante otro escrito de fecha 19 de mayo de 2025 por el que le comunica lo siguiente:

«A las 13:00 horas de hoy está prevista visita a las obras e instalaciones realizadas por su representada, con la concurrencia del instalador, la Técnico Municipal del Ayuntamiento de Santa Brígida y el Director de Obra en representación de la Mancomunidad, con la intención de verificar el estado de las obras y concretar el contenido final de la Certificación única a presentar al Cabildo Insular de Gran Canaria.

Lamentablemente no hemos podido contar con la asistencia del Técnico del Cabildo, por lo que hemos propuesto que, con el acuerdo de las partes en la visita de hoy, se redacte esta Certificación Unica y se presente al Técnico del Cabildo Insular (quien en última instancia se encargará de su visto bueno para su abono) para su aprobación y, una vez cuente con su aprobación, se firme y se presente en el Registro General de la Mancomunidad para su tramitación y remisión al Servicio de Cooperación Institucional del Cabildo.

Esta presentación para la aprobación o corrección, en su caso, de la Certificación se realizará en reunión a solicitar esta semana en las oficinas del Cabildo, para la que, si le parece, le remitiré convocatoria por esta misma vía, para la asistencia del Sr.(…)».

21. Por Decreto de 20 de mayo de 2025 del Juzgado de lo Contencioso-administrativo n.º 3 de las Palmas de Gran Canaria dictado en el Procedimiento ordinario n.º 174/2025 se admite a trámite el recurso contencioso-administrativo interpuesto por (...) contra la inactividad de la Mancomunidad de Municipios de las Medianías de Gran Canaria por la falta de pago de cantidades dimanantes del Proyecto de Ahorro y Eficiencia Energética de Dependencias e Instalaciones de los Municipios de Medianías de Gran Canaria: Instalaciones Villa de Santa Brígida (Lote 1) e Instalaciones Valsequillo de Gran Canaria (Lote 2), y cuyo importe asciende a 203.247,77 €.

Dicho importe corresponde a las certificaciones n.º 5 y 6 del lote 1 y certificación n.º 5 del lote 2.

22. El 28 de mayo de 2025 la empresa contratista presenta escrito a la Mancomunidad en el que expone lo siguiente:

«• (...) no ha recibido los pagos correspondientes a los trabajos ejecutados de hace más de doce meses.

• La Mancomunidad ha emitido las certificaciones de obra de manera incorrecta, lo que ha provocado su aparente rechazo por parte del Cabildo de Gran Canaria. No ha aportado las certificaciones correctamente elaboradas.

• Esta situación ha sido devenida por la dejadez de funciones y obligaciones de la Mancomunidad».

Asimismo señala que el día 23 de mayo de 2025 se celebró una reunión en las Oficinas de Cooperación Institucional del Cabildo de Gran Canaria, a la que asistieron un Técnico del Cabildo de Gran Canaria, un Técnico de la Mancomunidad de municipios, el Director Facultativo de la obra y el coordinador de proyectos de (...), y según el contratista se acordó lo siguiente:

Emitir certificación correctamente por parte de (...) antes del 30 de mayo de 2025.

Validar esta certificación por el técnico del Cabildo.

Realizar el pago de los trabajos a (...).

(...), actualizará las correcciones solicitadas de los cuadros, una vez cobrados los trabajos.

En el expediente obra un documento denominado «*Acta Reunión 23 de mayo de 2025*», que dice haberse celebrado a las 13 horas de dicho día y haber adoptado los acuerdo que en ella se indican, que coinciden con los expresados en el escrito referido en el párrafo anterior.

III

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

1. El 16 de septiembre de 2025 se dicta Informe-Propuesta de iniciación del procedimiento de resolución unilateral del contrato por retraso culpable del

contratista, en el que se indica que a la fecha de la firma del informe *«la contratista sigue sin terminar la obra, tanto del Lote 1 como del Lote 2. No consta en el expediente administrativo ningún documento aportado por la contratista justificando este nuevo retraso, ni tampoco justificación alguna de los trabajos que debería haber ejecutado durante el plazo ampliado, y que ha vuelto a rebasar de forma amplia e injustificable.*

Por todo cuanto se ha razonado en el presente Informe, se propone que:

Teniendo en cuenta el incumplimiento de la obligación de la contratista, imputable exclusivamente a éste, se solicita al Órgano de contratación, al amparo del art. 61 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común, en relación con el art. 109.1 del Real decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, y tomando en consideración el contenido del art. 211.1 de la LCSP, que inicie el procedimiento administrativo de resolución unilateral por parte de la Mancomunidad de Municipios de Las Medianías de Gran Canaria del contrato suscrito con la empresa (...) denominado "Proyecto de ahorro y eficiencia energética de dependencias e instalaciones municipales de los municipios de Medianías de Gran Canaria", adjudicataria de los lotes 1 y 2».

2. El 17 de septiembre de 2025 se emite informe por la Secretaria-Interventora sobre la legislación aplicable y el procedimiento a seguir, en el que indica que en la contratación de referencia se dan claramente dos causas de resolución contractual imputables exclusivamente a la contratista; en primer lugar, el incumplimiento por demora en el cumplimiento de los plazos establecidos en el contrato (letra d) y, en segundo lugar, por incumplimiento de la obligación principal del contrato (letra f) del art. 211 LCSP. Señalando que la primera causa de resolución contractual es la demora del contratista desde el 1 de abril de 2025, pues el incumplimiento de la prestación principal del contrato es consecuencia del incumplimiento de los plazos del contratista, lo que lleva a priorizar en el tiempo la causa de la letra d) del art. 211.1, por lo que debe ser ésta, y no la letra f), la que fundamente la resolución del contrato que nos ocupa. Por lo que propone:

«PRIMERO. Incoar el procedimiento de resolución contractual por demora en el cumplimiento de los plazos de la contratista (...) en el contrato denominado "Proyecto de ahorro y eficiencia energética de dependencias e instalaciones municipales de los municipios de Medianías de Gran Canaria" (Lotes 1 y 2), al amparo del artículo 211.1 d) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público».

3. Por Decreto n.º 99/2025 de 17 de septiembre de 2025 de la Presidencia de la Mancomunidad de Municipios de las Medianías de Gran Canaria, se acuerda:

«PRIMERO. Incoar procedimiento de resolución contractual por demora en el cumplimiento de los plazos de la contratista (...) en el contrato denominado "Proyecto de ahorro y eficiencia energética de dependencias e instalaciones municipales de los municipios de Medianías de Gran Canaria" (Lotes 1 y 2), al amparo del artículo 211.1 d) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

SEGUNDO. Notificar a la contratista la resolución de incoación del procedimiento de resolución unilateral y el Informe-propuesta del Responsable del contrato, indicándole expresamente que dispone de un plazo de diez (10) días naturales, contados desde el siguiente a la notificación, para realizar las alegaciones que considere oportunas, de acuerdo con el artículo 109 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, advirtiéndole expresamente que, en caso de no formular alegaciones oponiéndose a la misma dentro del referido plazo, se decretará la resolución contractual por demora en el cumplimiento de los plazos establecidos para la ejecución del contrato, todo ello sin perjuicio del procedimiento administrativo contradictorio que se incoará para determinar el alcance de los daños y perjuicios causados a la Mancomunidad, de conformidad con el artículo 113 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Tercero.- Notificar la resolución al avalista o asegurador, a fin de que, en el plazo de diez días naturales, contados desde el siguiente a la notificación de dicha resolución, pueda, si a su derecho le conviniere, formular oposición a la incautación de la garantía».

4. La resolución de incoación es notificada al contratista y a la entidad (...), aseguradora que formaliza con el contratista seguros de caución hasta 12.538,50 € en el caso del lote 1 y hasta 2.628,50 € en el caso del lote 2.

5. La aseguradora no formula alegaciones, pero sí lo hace la contratista, con fecha 6 de octubre de 2025, en que presenta escrito en el que manifiesta que ha concluido íntegramente los trabajos de los lotes 1 y 2 del contrato, que dicha conclusión está recogida en la solicitud de emisión de la última certificación de obra dirigida al Cabildo Insular de Gran Canaria el 8 de abril de 2025 y en el requerimiento fehaciente a la Mancomunidad para certificación de los trabajos y pago de 3 de junio de 2025, que aporta como documentos adjuntos (si bien aporta los documentos indicados, no consta su presentación por registro ante la Mancomunidad o el Cabildo de Gran Canaria)

Alega, además, que no se ha procedido al pago de las certificaciones contractuales ni de las facturas correspondientes, lo que ha obligado a interponer recurso contencioso-administrativo por inactividad el 15 de septiembre de 2025 ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Las Palmas de Gran Canaria,

procedimiento ordinario n.º 0000357/2025, y previamente el ordinario 175/2025, seguido ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 3 de Las Palmas de Gran Canaria.

Alega que pese a haber ejecutado totalmente los trabajos la Mancomunidad de Municipios de las Medianías de Gran Canaria y el director facultativo omiten de forma injustificada la emisión de la certificación final de obra y el abono de las cantidades debidas, a pesar de los múltiples requerimientos y comunicaciones realizadas. Por lo que considera que la resolución contractual es un acto fraudulento y abusivo cuando la obra está finalizada, conforme a contrato, y únicamente pendiente de la actuación diligente de la Administración para su recepción y pago.

Y por tanto, solicita a la Mancomunidad de Municipios de las Medianías de Gran Canaria que certifique la finalización de los trabajos, emita y abone las certificaciones y facturas pendientes, con expresión de importes e intereses de demora legales, y acuerde el archivo del procedimiento de resolución contractual.

6. El 5 de noviembre de 2025 se formula Propuesta de Resolución por la que se propone al Presidente de la Mancomunidad de Municipios de Las Medianías de Gran Canaria:

«PRIMERO. Decretar la resolución contractual por demora en el cumplimiento de los plazos de la contratista (...) en el contrato denominado "Proyecto de ahorro y eficiencia energética de dependencias e instalaciones municipales de los municipios de Medianías de Gran Canaria" (Expediente nº 70/2022 - Lotes 1 y 2), al amparo del artículo 211.1 d) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

SEGUNDO. Incautar las garantías definitivas y complementarias otorgadas en su momento por (...) para el cumplimiento de los lotes 1 y 2 del referido proyecto e incoar el procedimiento de daños y perjuicios referido en el artículo 113 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre».

7. Por Providencia de 7 de octubre de 2025 de la Presidencia de la Mancomunidad se acuerda la suspensión del plazo para resolver el procedimiento (8 meses) hasta la emisión del Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias, reanudándose el mismo una vez recibido.

IV

1. Una vez examinado el contenido del expediente administrativo y en especial la Propuesta de Resolución sometida a dictamen, se advierte la existencia de defectos que impiden estimar que el expediente ha sido tramitado de modo correcto

y completo, ajustado a la ley, y que impiden al Consejo emitir un juicio de adecuación jurídica respecto al tema de fondo, con el debido conocimiento y la fundamentación adecuada y suficiente.

En el antecedente de hecho noveno de la propuesta de resolución se señala expresamente lo siguiente:

«NOVENO.- Consta también en el expediente que dichas notificaciones han sido realizadas tanto a la empresa contratista como al avalista o aseguradora. La aseguradora no ha formulado alegaciones, no así la contratista, la cual presentó, con fecha 6 de octubre de 2025, "Escrito de oposición a la resolución contractual Medianías", en la que, si bien no se opone expresamente a la resolución contractual, literalmente dice que:

"Primero.— Que, (...) ha concluido íntegramente todos los trabajos de los Lotes 1 y 2 del contrato suscrito en expediente 70/2022. Dicha conclusión está recogida en las siguientes comunicaciones:

- Solicitud de emisión de la última certificación de obra, dirigida al Cabildo Insular de Gran Canaria el 8 de abril de 2025. -DOCUMENTO UNO-

- Requerimiento fehaciente a la Mancomunidad para certificación de trabajos y pago, de fecha 3 de junio de 2025. -DOCUMENTO DOS-

Segundo.— Que, no se ha procedido al pago de las certificaciones contractuales ni de las facturas correspondientes, lo que ha obligado a esta mercantil a promover el procedimiento monitorio especial de reclamación de facturas previsto en el artículo 199 de la Ley 9/2017 (recurso contencioso-administrativo por inactividad interpuesto el 15 de septiembre de 2025 ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Las Palmas de Gran Canaria, procedimiento ordinario n.º 0000357/2025, y previamente el ordinario 175/2025, seguido ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 3 de Las Palmas de Gran Canaria).

Tercero.— Que, pese a hallarse los trabajos totalmente ejecutados, la Mancomunidad de Municipios de las Medianías de Gran Canaria y el director facultativo, (...), han incurrido en negligencia reiterada, omitiendo de forma injustificada la emisión de la certificación final de obra y el abono de las cantidades debidas, a pesar de los múltiples requerimientos y comunicaciones realizadas.

Cuarto.— Que la incoación del expediente de resolución contractual unilateral n.º 39/2025 carece de toda justificación fáctica y jurídica, y constituye un acto fraudulento y abusivo, destinado a atribuir a (...) un supuesto incumplimiento inexistente, cuando la obra está finalizada, conforme a contrato, y únicamente pendiente de la actuación diligente de la Administración para su recepción y pago".

Concluye la contratista su escrito diciendo que:

"REQUIERE a la Mancomunidad de Municipios de las Medianías de Gran Canaria para que, de forma inmediata y dentro del plazo improrrogable de tres días hábiles:

1. Certifique la finalización y conformidad de todos los trabajos ejecutados por (...) en los Lotes 1 y 2 del expediente 70/2022;

2. Emita y abone las certificaciones y facturas pendientes, con expresión de importes e intereses de demora legales;

3. Archive de forma inmediata el expediente de resolución contractual unilateral n.º 39/2025, por ser manifiestamente improcedente;

4. Se abstenga de incautar cualquier garantía depositada, al no concurrir causa legal para ello. Todo ello, bajo expresa advertencia de que, de no atender estas exigencias en el plazo señalado, (...) ejercerá cuantas acciones administrativas y jurisdiccionales correspondan para el resarcimiento de los perjuicios ocasionados y la tutela de sus derechos».

En primer lugar, debe hacerse notar que el transcrito escrito de alegaciones del contratista en el trámite de audiencia sí constituye una clara y evidente oposición a la resolución del contrato, por cuanto manifiesta que los trabajos contratados están totalmente ejecutados y califica la propuesta de resolución como acto *fraudulento y abusivo* y reclama el *archivo* -inmediato- *del expediente* que se sustancia para acordarla.

Alega que ha concluido íntegramente todos los trabajos de los Lotes 1 y 2 del contrato y que por este motivo solicitó desde el 8 de abril de 2025 la emisión de la última certificación de obra y el 3 de junio de 2025 hizo un requerimiento a la Mancomunidad para certificación de trabajos y pago, que resultan aparentemente tributarios o resultantes de los acuerdos con la administración que dice haber alcanzado para la certificación y cobro de los trabajos que refiere como hechos. Manifiesta que, pese a ello, se ha omitido de forma injustificada y negligente la emisión de la certificación final de obra y el abono de las cantidades debidas, y solicita que se archive el expediente de resolución contractual pues considera que carece de toda justificación fáctica y jurídica, al atribuir un supuesto incumplimiento inexistente, cuando la obra está finalizada, conforme a contrato.

Y el Consejo constata que, salvo equivocación o insuficiencia de su escrutinio, ni en el expediente ni en la Propuesta de Resolución se contiene manifestación o réplica alguna tendente a dar la debida o adecuada contestación a tales alegaciones del contratista, salvo la relativa a la incautación de la garantía, excepción singular cuya existencia hace más visible la ausencia de ninguna otra.

Ello infringe varios mandatos imperativos de las normas procedimentales generales, algunas de notable significación y trascendencia para le efectividad de los derechos de los administrados, como el deber general de la Administración de decidir sobre todas las cuestiones planteadas por los interesados en la resolución que ponga fin al procedimiento (art. 88.1 LPACAP) lo que, de consumarse, pudiera viciar de nulidad o anulabilidad la resolución que se dicte.

Pero es que, además de lo anterior, que debe señalarse en primer lugar resulta imposible para el Consejo Consultivo examinar la causa de resolución invocada por la Administración en el presente procedimiento, sin esclarecer previamente al menos las siguientes cuestiones:

- La efectiva presentación de los escritos que alega la empresa reclamante o la formulación de otro modo de las reclamaciones que dice reiterar en su escrito de alegaciones y que constan en documentos suscritos con firma electrónica que acredita su fecha:

Solicitud de emisión de la última certificación de obra, dirigida al Cabildo Insular de Gran Canaria el 8 de abril de 2025. -DOCUMENTO UNO-

Requerimiento fehaciente a la Mancomunidad para certificación de trabajos y pago, de fecha 3 de junio de 2025. -DOCUMENTO DOS-

- El motivo de la visita a las obras que tuvo lugar el 19 de mayo de 2025, así como y sobre todo el resultado de dicha visita, pues consta que la Mancomunidad mediante escrito de fecha 19 de mayo de 2025 comunica al contratista lo siguiente:

«A las 13:00 horas de hoy está prevista visita a las obras e instalaciones realizadas por su representada, con la concurrencia del instalador, la Técnico Municipal del Ayuntamiento de Santa Brígida y el Director de Obra en representación de la Mancomunidad, con la intención de verificar el estado de las obras y concretar el contenido final de la Certificación única a presentar al Cabildo Insular de Gran Canaria.

Lamentablemente no hemos podido contar con la asistencia del Técnico del Cabildo, por lo que hemos propuesto que, con el acuerdo de las partes en la visita de hoy, se redacte esta Certificación Unica y se presente al Técnico del Cabildo Insular (quien en última instancia se encargará de su visto bueno para su abono) para su aprobación y, una vez cuente con su aprobación, se firme y se presente en el Registro General de la Mancomunidad para su tramitación y remisión al Servicio de Cooperación Institucional del Cabildo.

Esta presentación para la aprobación o corrección, en su caso, de la Certificación se realizará en reunión a solicitar esta semana en las oficinas del Cabildo, para la que, si le parece, le remitiré convocatoria por esta misma vía, para la asistencia del Sr. (…)».

- La celebración de la reunión de la que consta el acta referida en el anterior Fundamento III, apartado 17.

Por todo ello, debe retrotraerse el procedimiento a fin de que se emita informe sobre las cuestiones planteadas, y se dicte nueva propuesta de resolución que debe ajustarse en su contenido a lo previsto en el art. 88 LPACAP y por ello, en orden a garantizar los principios de seguridad jurídica y eficacia, y no causar indefensión, deberá formularse de manera que se contesten las alegaciones formuladas por el contratista en el trámite de audiencia, pues debe incorporarse a la propuesta de resolución toda la motivación fáctica y jurídica en la que se fundamente la resolución que propone, así como responder a todas las cuestiones que se han presentado durante la tramitación del procedimiento.

2. Es decir, procede que, conservando los actos y trámites practicados, se retrotraigan las actuaciones y se emita nueva Propuesta de Resolución, que se remita después a este Consejo Consultivo para su preceptivo dictamen, debiéndose tener en cuenta que el actual procedimiento resolutorio se inició de oficio el 17 de septiembre de 2025 y que por Providencia de 7 de octubre de 2025 se acordó la suspensión del plazo para su conclusión hasta la emisión del Dictamen de este Consejo, reanudándose el cómputo una vez recibido el Dictamen y que -art. 22.1.d) LPACAP- la suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución por la que se acordaría la resolución del contrato administrativo de obras del «Proyecto de ahorro y eficiencia energética de dependencias e instalaciones municipales de los municipios de Medianías de Gran Canaria» (lotes 1 y 2) suscrito con la empresa (...) no es conforme a Derecho, debiendo retrotraerse las actuaciones en los términos y por los motivos y a los efectos indicados en el Fundamento IV.