

D I C T A M E N 1 / 2 0 2 6

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 7 de enero de 2026.

Dictamen solicitado por el Presidente de la Mancomunidad de Municipios de las Medianías de Gran Canaria en relación con la *Propuesta de Resolución del contrato denominado «Suministro de vehículos, equipamiento y Uniformidad para Policías Locales de los Municipios de la Mancomunidad de Municipios de Medianías de Gran Canaria por Procedimiento Abierto sujeto a Regulación Armonizada -Lote 12: Informática y comunicaciones para la Policía Local de la Villa de Santa Brígida», adjudicado a la entidad mercantil (...) (EXP. 518/2025 CA)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por el Presidente de la Mancomunidad de Municipios de las Medianías de Gran Canaria por oficio de 19 de noviembre de 2025 -en cumplimiento de la Providencia de su Presidente, de 12 de noviembre anterior- es la Propuesta de Resolución mediante la cual se resuelve el contrato denominado «*Suministro de vehículos, equipamiento y Uniformidad para Policías Locales de los Municipios de la Mancomunidad de Municipios de Medianías de Gran Canaria por Procedimiento Abierto sujeto a Regulación Armonizada -Lote 12: Informática y comunicaciones para la Policía Local de la Villa de Santa Brígida*», adjudicado a la entidad mercantil (...).

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 art. 191.3, letra a), de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y

* Ponente: Sra. León Marrero.

del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP), y el 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 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 denominado «*Suministro de vehículos, equipamiento y Uniformidad para Policías Locales de los Municipios de la Mancomunidad de Municipios de Medianías de Gran Canaria por Procedimiento Abierto sujeto a Regulación Armonizada -Lote 12: Informática y comunicaciones para la Policía Local de la Villa de Santa Brígida*», mediante Resolución de la Presidencia 2022-0108 de fecha 22 de agosto de 2022, 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 15 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)].

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 Presidencia de la Mancomunidad de Municipios de las Medianías de Gran Canaria 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 15 de mayo de 2025, podemos concluir que su caducidad se produciría, en principio, el 15 de enero de 2026. No obstante, hay que tener en cuenta que con fecha 12 de noviembre de 2025 se acordó la suspensión del plazo de caducidad por el tiempo que medie entre la solicitud del Dictamen a este Organismo consultivo y su definitiva recepción de conformidad con el art. 22.1.d) LPACAP, suspensión que no podrá exceder en ningún caso de tres meses, lo que deberá ser tenido en cuenta a los efectos del cómputo del plazo de caducidad.

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:

- Con fecha 27 de mayo de 2021 se inició el expediente administrativo de licitación del contrato denominado *«Suministro de vehículos, equipamiento y Uniformidad para Policías Locales de los Municipios de la Mancomunidad de*

Municipios de Medianías de Gran Canaria por Procedimiento Abierto sujeto a Regulación Armonizada -Lote 12: Informática y comunicaciones para la Policía Local de la Villa de Santa Brígida» (Expediente 31/2021), cuyo Lote 12 tenía por objeto «Informática y comunicaciones para la policía local de la Villa de Santa Brígida», comprendiendo los siguientes códigos CPV: 30200000-1 equipo y material informático; 32250000 teléfonos móviles; 30213200 tabletas digitales; 30230000-0 equipo relacionado con la informática; 39134000-0 Mobiliario de informática.

- El Lote 12 fue adjudicado a la mercantil (...), mediante Resolución de la Presidencia 2022-0108 de fecha 22 de agosto de 2022, por un importe de 78.270,50 euros (IGIC incluido), y un plazo de ejecución de 45 días, contados desde el día siguiente a la firma del contrato, de fecha 9 de septiembre de 2022.

- La adjudicataria constituyó garantía definitiva mediante certificado de seguro de caución n.º 4.276.682 de la entidad (...) en favor de la Mancomunidad de Municipios de las Medianías de Gran Canaria el 23 de agosto de 2.022 por importe de 3.657,50 euros, para «responder de las obligaciones, penalidades y demás gastos que se puedan derivar conforme a las normas y demás condiciones administrativas precisadas frente al Asegurado».

- Con fecha 19 de octubre de 2022 por el Servicio de Policía Local del Ayuntamiento de Santa Brígida se emite el siguiente informe:

«Dada cuenta la necesidad de la adquisición de un software de gestión policial, que cumpla con el pliego de prescripciones técnicas demandadas por esta Jefatura al departamento de nuevas tecnologías.

Dada cuenta que, como personal cualificado, funcionario de carrera perteneciente a este departamento de policía y habiendo sido encomendado por el actual Oficial Jefe del departamento para la evaluación del software a adquirir.

Dada cuenta de la reunión realizada el día 12 de octubre a las 10:00h, con dos representantes de la empresa (...) a la que se ha adjudicado el contrato del Software de Gestión para la Policía, con el técnico Informático de este Il. Ayuntamiento y el que suscribe, debo informar:

Que dada las necesidades presentadas por esta Jefatura y vista la presentación del software Hipatia, dicho software carece de varias de los requisitos exigidos en el pliego de prescripciones técnicas, que son indispensables para la labor policial.

Que por lo que manifiestan los ponentes en la reunión, dichas carencias “podrían” ser programadas en un futuro pero que actualmente no están contempladas, tales como, la

conexión e integración del programa Hipatia con el programa Gestiona, con la base de datos del padrón municipal (Aytos), con la base de datos del Juzgado para la gestión de la agenda judicial, con el programa SICER para el tratamiento informático de notificaciones de correos, etc. siendo estas imprescindibles en el trabajo policial diario.

Que ante el requisito de software indispensable de que el aplicativo tuviese un croquizador para la elaboración de atestados, libros de registro de detenidos, libro de denuncias ciudadanas, citaciones judiciales, inspecciones urbanísticas, etc. tal como se solicitó en el pliego de prescripciones técnicas, el programa no lo contempla.

Que ante el requisito de que el programa tuviese su versión móvil, con una app para ser utilizada en la calle por los efectivos policiales, según los ponentes de la reunión, esa aplicativo estaba en fase de desarrollo pero aún no se había comenzado a implementar.

Que ante el requisito de que el programa tuviese un editor de textos integrado para la elaboración de plantillas de documentos, carece del mismo y los ponentes comentan que dichas plantillas de documentos deben ser insertadas desde las existentes en la Jefatura, estableciendo un periodo de preproducción indefinido y no contemplado el pliego, que conllevaría la dilatación en el tiempo de implantación del software.

Para concluir, el que suscribe muestra la disconformidad de la adquisición del software Hipatia como software de gestión para este departamento de policía, por la carencia de requisitos requeridos en el informe de necesidades elaborado por esta Jefatura y se insta a los responsables políticos a suplir de manera urgente un software de gestión policial que cumpla con el pliego de prescripciones técnicas licitado».

- Con fecha 20 de octubre de 2022 por el Servicio de Informática del Ayuntamiento de Santa Brígida se emite informe en el que se expone lo siguiente:

« (...) Analizado la parte de Hardware se hacen las siguientes anotaciones:

- Armario de comunicaciones no se detalla en la oferta si se incluye la bandeja fija, bandeja extraíble, ventiladores y las dos bases de enchufe tal y como se especifica en el PPT en el punto 3, donde se describen las características del mismo.
- En el apartado del Circuito Cerrado de Televisión, en el apartado de características, se especifica que las cámaras tienen que ser IP67 y las cámaras ofertadas son IP66.

En lo relativo al Software de Gestión para la Policía Local de la Villa de Santa Brígida, se le solicita a la empresa adjudicataria demostración del producto con la finalidad de comprobar que cumple con lo establecido en el PPT. A esta demostración asiste (...), agente de la Policía Local de Santa Brígida, y el que suscribe en calidad de técnico en informática. De la presentación se extraen las siguientes conclusiones por parte del que suscribe, y se anexan las del Agente Municipal en un informe independiente.

- *El software no cumple con el Generador automático de consultas SQL sin necesidad de escribir ninguna sentencia SQL tal y como se especifica en el punto 4.3 del PPT.*
- *No dispone de Croquizador de accidentes integrado en la aplicación (posibilidad de insertar imágenes vectoriales del sistema sobre varios planos GIS a escala) tal y como se especifica en el punto 4.4 del PPT.*
- *No dispone de Cuadro de control donde poder geolocalizar en un mapa la información de las distintas áreas de trabajo tal y como se especifica en el punto 4.4 del PPT.*
- *No dispone de App Móvil tal y como se especifica en el punto 4.4 del PPT.*
- *No está implementada la firma electrónica mediante certificado electrónico.*
- *No integrado con la DGT.*
- *No integrado con programas de terceros, registro de animales, registro de vados.*
- *Dada la especificidad de la aplicación y los datos que puede llegar a manejar, esta carece de certificación del Esquema Nacional de Seguridad y tal y como se establece en el punto 16 del pliego de cláusulas técnicas.*

Hasta el momento de ausentarme de la reunión por motivos de agenda, estos son las principales deficiencias encontradas en el software propuesto. En el informe del Agente de la Policía Local se profundiza más en otros aspectos.

Por los motivos expuestos el software propuesto no cumple con lo especificado en pliego de prescripciones técnicas. Se trata de un software en fase de desarrollo y no un software en producción que era lo que se solicitaba en el pliego.

Por lo expuesto en ambos informes se insta al órgano de contratación a que solicite a la empresa la subsanación de las deficiencias encontradas tanto en la parte de hardware como en la parte de software con la presentación de nuevos productos que cumplan con lo establecido».

- Con fecha 14 de noviembre de 2022 por el responsable del Contrato se emite Informe en el que, entre otros extremos, se expone lo siguiente:

« (...) SEGUNDO. Las características principales del citado contrato son:

El objeto del contrato:

Suministro del LOTE 12 (INFORMÁTICA Y COMUNICACIONES PARA LA POLICÍA LOCAL DE LA VILLA DE SANTA BRÍGIDA), con arreglo al pliego de cláusulas administrativas particulares y al pliego de prescripciones técnicas, que figuran en el expediente.

La necesidad a satisfacer:

Adquisición del software: Actualmente la realización del trabajo policial-administrativo es realizado en este departamento con programas diversos de ofimática que no se integran entre sí, que no permiten una uniformidad a la hora de realizar los diferentes documentos y hace muy difícil la consulta del trabajo puesto que el mismo se almacena en formato de papel. Además, no se está cumpliendo con los requisitos exigidos por el Reglamento General de Protección de datos ya que el control de acceso, permiso, auditoría interna, etc. que exige dicha ley, es inexistente. Por todo ello resulta imprescindible la adquisición de un software de gestión policial que cumpla con todas las necesidades actuales de nuestro departamento de Policía donde los integrantes no tengan que improvisar documentos cada vez que tengan que realizar tareas administrativas y que almacene con todas las garantías de seguridad dicho trabajo, atendiendo a las siguientes características:

o Que sea 100% parametrizable e intuitivo

o Estar adaptado a la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, además debe estar certificado de conformidad a las disposiciones del Esquema Nacional de Seguridad (ENS).

o Que incluya un periodo de formación inicial donde los integrantes del departamento puedan aprender la funcionalidad del software, así como una formación continua tanto para agentes de nueva incorporación como la introducción de nuevas características en el software.

o Que no exista limitación en el número de licencias puesto que la plantilla de la policía está en continuo cambio.

o Tiene que estar integrado con:

La Dirección General de Tráfico (DGT) y con el sistema de registro electrónico.

Gestiona, con la posibilidad de firmar digitalmente los documentos del trabajo realizado garantizando la integridad y autenticidad.

Con los editores de texto actuales, tanto de software propietario como Microsoft Office, así como los de software libre con licencia GNU como Libre Office, Open Office. para poder obtener el máximo rendimiento a la gestión documental.

Con los programas municipales, para permitir importar datos como el padrón de habitantes, el registro de animales, el registro de vados (...)

Con el sistema SICER para el tratamiento informático de notificaciones de Correos.

Con los posibles sistemas de captura de imágenes para gestionar las evidencias de infracciones o la prevención de las mismas.

Adquisición de Equipos Electrónicos e Informáticos: Con motivo de la edificación de las nuevas dependencias de la Policía Local, se hace necesaria la adquisición de una serie de material para su equipación dado que el actual ya se encuentra obsoleto y desfasado. Este

material incluye desde la adquisición de dispositivos móviles que favorezcan la conectividad en entornos seguros hasta la renovación de la electrónica de red de las instalaciones, así como webcams, 1 armario de comunicaciones, UPS, etc.

El plazo de ejecución del contrato: 45 días a contar desde el día siguiente al de la formalización del contrato el 9 de septiembre de 2022.

TERCERO. Que, analizado el suministro por los técnicos asignados por el Ayuntamiento de Santa Brígida, estos han redactado sendos informes que obran en el expediente, señalando graves diferencias entre el software ofertado por la entidad adjudicataria y el que se especifica en el Pliego de Prescripciones Técnicas, por lo que en ambos informes se desaconseja la adquisición del mismo.

(...) ».

- Con fecha 15 de noviembre de 2022 se emite Providencia de la Presidencia en la que se dispone que *«por Secretaría, se emita un informe sobre la Legislación aplicable y del procedimiento a seguir en relación con la resolución del contrato de Suministro de Informática y comunicaciones para la policía local de la Villa de Santa Brígida. (Lote 12. Exp. 31/2021)».*

- Con fecha 15 de noviembre de 2022 se emite el Informe de Secretaría.

III

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

- Mediante Resolución de la Presidencia de fecha 15 de noviembre de 2022 se resuelve:

«PRIMERO. Incoar el procedimiento para acordar, si procede, la resolución del contrato de suministro referido.

Lo que conllevaría los efectos correspondientes de conformidad con lo establecido en los artículos 213 y 307 de la LCSP.

SEGUNDO. Que se tengan por emitidos los Informes Técnicos de la Policía Local y del Departamento de Informática de Ayuntamiento de Santa Brígida que se señalan en los antecedentes, en los que se describen los hechos que pueden ser causa de la resolución del contrato.

TERCERO. Dar audiencia al contratista por plazo de diez días naturales y por el mismo plazo dar audiencia al avalista o asegurador si se propone la incautación de la garantía.

CUARTO. Formuladas las alegaciones, emitir certificado de secretaría de las alegaciones presentadas, y dar traslado a los servicios técnicos y jurídicos municipales para la emisión del correspondiente informe.

QUINTO. En caso de que el contratista formule oposición a la resolución del contrato, requerir Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias.

SEXTO. Tras el informe técnico y jurídico, remítase a Secretaría para la emisión del informe-propuesta.

SÉPTIMO. Con los informes anteriores, trasládese a esta Presidencia para su estudio y Resolución».

- Con fecha 25 de noviembre de 2022 por la entidad (...) se presenta escrito de oposición a la resolución contractual.

- Con fecha 29 de noviembre de 2022 por la Mancomunidad de Municipios de las Medianías de Gran Canaria se solicita de los Servicios Técnicos informe técnico en base a las alegaciones formuladas por la contratista.

- Con fecha 2 de diciembre de 2022 se emite nuevo Informe por el Servicio de Informática del Ayuntamiento de Santa Brígida en el que se concluye que *«A tenor de lo expresado ya en el primer informe y ratificado en este segundo, el software propuesto por la empresa Técnicas Competitivas no cumple con lo especificado en el pliego de prescripciones técnicas».*

- Con fecha 13 de mayo de 2025 se emite Informe-Propuesta de Resolución de caducidad y archivo de las actuaciones del expediente administrativo n.º 88/2022, sobre procedimiento de resolución unilateral del contrato de Informática y comunicaciones para la Policía Local de la Villa de Santa Brígida -Lote 12-, e incoación de nuevos expedientes contradictorios de resolución contractual unilateral, determinación de daños y perjuicios y prohibición para contratar de la adjudicataria del contrato denominado *«Suministro de vehículos, equipamiento y Uniformidad para Policías Locales de los Municipios de la Mancomunidad de Municipios de Medianías de Gran Canaria por Procedimiento Abierto sujeto a Regulación Armonizada -Lote 12: Informática y comunicaciones para la Policía Local de la Villa de Santa Brígida».*

- Con fecha 13 de mayo de 2025 se dicta Providencia de la Presidencia por la que se dispone que *«por Secretaría, se emita Informe sobre la legislación aplicable y del procedimiento o, en su caso, procedimientos a seguir en relación con las propuestas a adoptar realizadas por el Responsable del Contrato en el procedimiento nº 88/2022 de resolución contractual del contrato de suministro (Lote nº 12) de "Informática y comunicaciones para la policía local de la Villa de Santa Brígida (expediente nº 31/2021)"».*

- Con fecha 15 de mayo de 2025 se emite Informe de Secretaría.

- Mediante Decreto de la Presidencia n.º 2025-0047, de 15 de mayo, se resuelve:

«Primero.- Decretar la caducidad y archivo de las actuaciones del expediente de resolución contractual nº 88/2022 del Lote nº 12 del expediente administrativo nº 31/2021, y que dicha caducidad y archivo sean expresamente notificadas a la adjudicataria del contrato.

Segundo.- Decretar expresamente la validez y conservación de todos los actos administrativos del expediente nº 88/2022 y, en particular, de los informes del Policía Local del Ayuntamiento de la Villa de Santa Brígida, (...), de fecha 19 de octubre de 2.022, el Informe de fecha 20 de octubre de 2.022, del técnicoinformático del Ayuntamiento de la Villa de Santa Brígida, (...), las manifestaciones realizadas por la Consejera delegada de (...), (...) una vez requerida por diez días naturales y, en todo caso, el segundo Informe de (...), de fecha, 2 de diciembre de 2.022 en respuesta a las manifestaciones de la adjudicataria del lote 12 del expediente nº 31/2021, así como también el Informe de esta Secretaría, de fecha 15 de noviembre de 2.022, en el que se especifica la normativa aplicable y el procedimiento a seguir para decretar la resolución contractual unilateral por culpa imputable exclusivamente a la contratista.

Tercero.- Mediante resolución de la Presidencia de la Mancomunidad de Municipios de las Medianías de Gran Canaria, y 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 RGLCSP y, con fundamento en el Informe de Secretaría de fecha 15 de noviembre de 2.022, se decrete la incoación de nuevo procedimiento administrativo de resolución unilateral por causa imputable exclusivamente de la contratista por incumplimiento del objeto principal del contrato de suministro de "Informática y comunicaciones para la Policía Local de la Villa de Santa Brígida" (Lote nº 12 del expediente nº 31/2021), otorgando expresamente a (...) y al avalista, simultáneamente, un plazo de diez días naturales para que realicen las manifestaciones que consideren oportunas en la defensa de sus intereses y, de forma expresa, manifiesten si se oponen de forma expresa a la resolución unilateral contractual decretada por la Mancomunidad, a fin de elevar o no el expediente al Consejo Consultivo de Canarias.

Cuarto.- Que en la resolución del Presidente de la Mancomunidad que declare la resolución contractual se acuerde expresamente la incautación de la garantía definitiva y, en el caso de que su importe no alcance a cubrir el importe de los daños y perjuicios causados a la Mancomunidad, se resuelva incoar expediente administrativo contradictorio para determinar con exactitud la cuantía de aquéllos, al amparo de los artículos 213.3 de la LCSP y el art. 113 del RGLCSP.

Quinto.- Que, una vez decretada la resolución unilateral por causa imputable de la contratista por incumplimiento del objeto principal del contrato de suministro de

“Informática y comunicaciones para la Policía Local de la Villa de Santa Brígida” (Lote nº 12 del expediente nº 31/2021), se incoe procedimiento administrativo contradictorio en el que se decrete la prohibición para contratar con la Mancomunidad de Municipios de las Medianías de Gran Canaria a la mercantil (...) y sus filiales, en caso de tenerlas, al amparo del art. 71.2 y concordantes de la Ley de Contratos del Sector Público».

- Con fecha 11 de junio de 2025 se emite Informe-Propuesta de Resolución en el que se propone:

«Primero.- Decretar la resolución unilateral del lote 12 del expediente administrativo 31/2021 por incumplimiento culpable de la contratista de la obligación principal del contrato con fundamento en el artículo 211.1 f) de la ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del sector Público, incautando expresamente la garantía definitiva efectuada por la contratista, de conformidad con el artículo 213.3 de dicha norma jurídica, no habiendo lugar a la incoación de expediente contradictorio de determinación de daños y perjuicios especificados en el artículo 113 de dicho Real decreto en relación con el artículo 213.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, con base en el fundamento jurídico VII de este informe-propuesta.

Segundo.- Notificar la resolución anterior al avalista o asegurador y a la contratista, 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 definitiva y a la no incoación del procedimiento contradictorio de determinación de daños y perjuicios en su caso».

- Con fecha 12 de noviembre de 2025 se emite Informe de la Secretaría.

- Mediante Decreto de la Presidencia n.º 2025-0059, de 12 de junio, se resuelve:

«Primero.- Decretar la caducidad y archivo de las actuaciones del expediente de resolución contractual nº 88/2022 del Lote nº 12 del expediente administrativo nº 31/2021, y que dicha caducidad y archivo sean expresamente notificadas a la adjudicataria del contrato.

Segundo.- Decretar expresamente la validez y conservación de todos los actos administrativos del expediente nº 88/2022 y, en particular, de los informes del Policía Local del Ayuntamiento de la Villa de Santa Brígida, (...), de fecha 19 de octubre de 2.022, el Informe de fecha 20 de octubre de 2.022, del técnico-informático del Ayuntamiento de la Villa de Santa Brígida, (...), las manifestaciones realizadas por la Consejera delegada de (...), (...) una vez requerida por diez días naturales y, en todo caso, el segundo Informe de (...), de fecha, 2 de diciembre de 2.022 en respuesta a las manifestaciones de la adjudicataria del lote 12 del expediente nº 31/2021, así como también el Informe de esta Secretaría, de fecha 15 de noviembre de 2.022, en el que se especifica la normativa aplicable

y el procedimiento a seguir para decretar la resolución contractual unilateral por culpa imputable exclusivamente a la contratista.

Tercero.- Mediante resolución de la Presidencia de la Mancomunidad de Ayuntamientos de las Medianías de Gran Canaria, y 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 RGLCSP y, con fundamento en el Informe de Secretaría de fecha 15 de noviembre de 2.022, se decreta la incoación de nuevo procedimiento administrativo de resolución unilateral por causa imputable exclusivamente de la contratista por incumplimiento del objeto principal del contrato de suministro de “Informática y comunicaciones para la Policía Local de la Villa de Santa Brígida” (Lote nº 12 del expediente nº 31/2021), otorgando expresamente a (...) y al avalista, simultáneamente, un plazo de diez días naturales para que realicen las manifestaciones que consideren oportunas en su defensa de sus intereses y, de foma expresa, manifiesten si se oponen de forma expresa a la resolución unilateral contractual decretada por la Mancomunidad, a fin de elevar o no el expediente al Consejo Consultivo de Canarias.

Cuarto.- Que en la resolución del Presidente de la Mancomunidad que declare la resolución contractual se acuerde expresamente la incautación de la garantía definitiva y, en el caso de que su importe no alcance a cubrir el importe de los daños y perjuicios causados a la Mancomunidad, se resuelva incoar expediente administrativo contradictorio para determinar con exactitud la cuantía de aquéllos, al amparo de los artículos 213.3 de la LCSP y el art. 113 del RGLCSP.

Quinto.- Que, una vez decretada la resolución unilateral por causa imputable de la contratista por incumplimiento del objeto principal del contrato de suministro de “Informática y comunicaciones para la Policía Local de la Villa de Santa Brígida” (Lote nº 12 del expediente nº 31/2021), se incoe procedimiento administrativo contradictorio en el que se decreta la prohibición para contratar con la Mancomunidad de Ayuntamientos de las Medianías de Gran Canaria a la mercantil (...) y sus filiales, en caso de tenerlas, al amparo del art. 71.2 y concordantes de la Ley de Contratos del Sector Público».

- Con fecha 20 de junio de 2025 por la entidad (...) se presenta escrito oponiéndose a la resolución contractual.

- Con fecha 17 de noviembre de 2025 se emite Informe-Propuesta de Resolución en el que se propone:

«PRIMERO. Decretar la resolución unilateral del lote 12 del expediente administrativo 31/2021 por incumplimiento culpable de la contratista de la obligación principal del contrato con fundamento en el artículo 211.1 f) de la ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del sector Público.

SEGUNDO. Incautar expresamente la garantía definitiva efectuada por la contratista, de conformidad con el artículo 213.3 de dicha norma jurídica, no habiendo lugar a la incoación de expediente contradictorio de determinación de daños y perjuicios especificados en el artículo 113 de dicho Real decreto en relación con el artículo 213.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, con base en el fundamento jurídico VII de esta propuesta de resolución.

TERCERO. Notificar a la contratista la presente resolución, con indicación expresa de los recursos que puede interponer contra la presente resolución».

IV

1. Con carácter general, las causas de resolución del contrato vienen establecidas en el art. 211 LCSP y de forma específica para el contrato de suministros en su art. 306 y, en este caso, en la cláusula 29 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante, PCAP).

En la Propuesta de Resolución se señala como causa de resolución del contrato la prevista en el art. 211.f) LCSP, esto es, *«el incumplimiento de la obligación principal del contrato»*.

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 transcribe 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»*.

2. 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 faculta 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»*.

A tales efectos, este Consejo Consultivo 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 Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo 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. En el presente supuesto el contratista se opone a la resolución contractual alegando que no se procedió a la formalización del contrato y, por tanto, se omitió uno de los trámites esenciales del procedimiento por lo que el contrato es nulo.

No puede estimarse tal motivo de oposición, por cuanto en el expediente contractual consta de modo indubitado la existencia del documento de formalización del contrato de *«Suministro de vehículos, equipamiento y Uniformidad para Policías Locales de los Municipios de la Mancomunidad de Municipios de Medianías de Gran Canaria por Procedimiento Abierto sujeto a Regulación Armonizada -Lote 12: Informática y comunicaciones para la Policía Local de la Villa de Santa Brígida»* firmado electrónicamente el día 9 de septiembre de 2022 por (...), en nombre y representación de (...), por lo que es innegable su existencia, sin que se advierta irregularidad formal alguna en la tramitación del expediente de adjudicación del contrato.

4. Sentado lo anterior, se ha de señalar que en el supuesto que nos ocupa, se advierte que el contratista ha incumplido la obligación principal del contrato.

En efecto, el contrato cuya resolución se pretende tiene por objeto- conforme al apartado 2 del Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares (en adelante, PPTP)- *«el suministro de uso indefinido de una licencia de aplicación de gestión policial, junto a los servicios de instalación, configuración, parametrización, integraciones, formación, soporte y mantenimiento posterior de la misma durante la duración del contrato. Sirva de referencia VinfoPOL o equivalente»*. Prestación que debía efectuarse en el plazo improrrogable de 45 días desde la formalización del contrato, que tuvo lugar como hemos señalado el día 9 de septiembre de 2022.

En el PPTP se establecían como requisitos indispensables de dicho software, y, por tanto, formaba parte del objeto del contrato:

« (...) o Que sea 100% parametrizable e intuitivo para poder configurarlo con nuestra identidad municipal (logos, formatos de texto (...)) y crear nuestros propios documentos (plantillas de documentos, atestados, diligencias).

o Estar adaptado a la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, además debe estar certificado de conformidad a las disposiciones del Esquema Nacional de Seguridad (ENS).

o Que incluya un periodo de formación inicial donde los integrantes del departamento puedan aprender la funcionalidad del software, así como una formación continua tanto para

agentes de nueva incorporación como la introducción de nuevas características en el software.

o Que no exista limitación en el número de licencias puesto que la plantilla de la policía está en continuo cambio.

Tiene que estar integrado con:

o La Dirección General de Tráfico (DGT) y con el sistema de registro electrónico Gestiona, con la posibilidad de firmar digitalmente los documentos del trabajo realizado garantizando la integridad y autenticidad.

o Con los editores de texto actuales, tanto de software propietario como Microsoft Office, así como los de software libre con licencia GNU como Libre Office, Open Office. para poder obtener el máximo rendimiento a la gestión documental.

o Con los programas municipales, para permitir importar datos como el padrón de habitantes, el registro de animales, el registro de vados (...)

o Con el sistema SICER para el tratamiento informático de notificaciones de Correos.

o Con los posibles sistemas de captura de imágenes para gestionar las evidencias de infracciones o la prevención de las mismas.

En cuanto a los requisitos de software:

o El software debe ser modular de tal manera que durante el tiempo de contratación y sin coste se pueda ordenar la programación de un módulo integrado de software para cubrir cualquier carencia o mejora que se necesite.

o Debe estar adaptado a las nuevas tecnologías como dispositivos móviles, dispositivos de captura de imágenes, dispositivos de vigilancia aérea o terrestre, geolocalización, orientados al agente a pie de calle y los vehículos policiales.

En cuanto a los requisitos de usuario orientados al trabajo policía, dicho software debe de incluir:

o Base de datos relacional de consulta de personas, empresas y documentos involucrados e implicados en algún atestado policial realizado.

o Elaboración de: cuadrantes de turnos, órdenes de servicio, asignación de patrullas y tareas, partes sencillos, atestados de tráfico, croquizador, diligencias administrativas, diligencias judiciales, expedientes de VIOGEN, libro de detenidos e identificaciones, recogida de denuncias al ciudadano, citaciones judiciales, inspecciones urbanísticas,

o Gestión de: recepción de llamadas, de reseñas policiales, estadísticas del trabajo realizado, ordenanzas y otras infracciones distintivas de nuestro municipio, permisos de

armas, vados, objetos perdidos, registro de animales, desperfectos urbanos, depósito de vehículos, vehículos abandonados.

o Gestión de las tareas diarias y la información del departamento: Datos de los agentes, intervenciones realizadas, horas extras realizadas, gestión de licencias y permisos, méritos, unidades a las que pertenecen y formación.

Datos de los vehículos policiales (renting, revisiones (...)). Datos de compras (uniformidad, material para el departamento (...))».

Además, en el apartado 7 del PPTP se prescribía que *«el sistema debe entregarse llave en mano y completamente operativo. (...) Si durante el proceso de implantación, se comprueba que no se cumplen las funcionalidades exigidas en el presente pliego técnico sera causa de resolución del contrato de conformidad con lo dispuesto en el PCAP».*

Sin embargo, la entrega del suministro no se ajustó a los parámetros exigidos por los pliegos contractuales, pues, tanto los informes de los Servicios de Informática y de Policía Local del Ayuntamiento de Santa Brígida, como el informe del responsable del Contrato, ponen de manifiesto la existencia de una serie de incumplimientos en relación con el suministro del software contratado que se concretan en los siguientes extremos:

- Falta de conexión e integración del software con el programa Gestiona, con la base de datos del padrón municipal, con la base de datos del Juzgado para la gestión de la agenda judicial, con el programa SICER para el tratamiento informático de notificaciones de correos, siendo estas imprescindibles en el trabajo policial diario.

- Que ante el requisito de que el programa tuviese un editor de textos integrado para la elaboración de plantillas de documentos, carece del mismo.

- El software no cumple con el Generador automático de consultas SQL sin necesidad de escribir ninguna sentencia SQL tal y como se especifica en el punto 4.3 del PPT.

- No dispone de croquizador de accidentes integrado en la aplicación (posibilidad de insertar imágenes vectoriales del sistema sobre varios planos GIS a escala) tal y como se especifica en el punto 4.4 del PPT.

- No dispone de cuadro de control donde poder geolocalizar en un mapa la información de las distintas áreas de trabajo tal y como se especifica en el punto 4.4 del PPT.

- No dispone de App Móvil tal y como se especifica en el punto 4.4 del PPT.

- No está implementada la firma electrónica mediante certificado electrónico.

- No está integrado con la DGT.
- No está integrado con programas de terceros, registro de animales, registro de vados.
- Carece de certificación del Esquema Nacional de Seguridad, tal y como se establece en el punto 6 del PPTP.

Por todo ello, teniendo en cuenta la brevedad del plazo establecido para la entrega del suministro, se puede afirmar que por motivos exclusivamente imputables a la empresa contratista, no se ha procedido a cumplir la obligación principal del contrato, dando lugar a la inobservancia total y esencial de la prestación principal del mismo.

Por lo señalado, la resolución del contrato por causa imputable al contratista ex art. 211.1 f) LCSP se considera procedente.

5. En cuanto a los efectos de la resolución del contrato, se encuentran previstos en los arts. 213.3 y 307 LCSP.

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 la obligación principal del contrato que es suministro de informática y comunicaciones para la Policía Local del Ayuntamiento de Santa Brígida, por lo que procede la incautación de la garantía.

Por lo demás, en el caso que nos ocupa, la Administración ha valorado que en el presente caso no existen daños y perjuicios, por lo que no ha lugar a la incoación de un expediente contradictorio de determinación de daños y perjuicios con base, tal y como afirma la Propuesta de Resolución, en que se señala: *«en primer lugar, a la Mancomunidad se le ha irrogado daños y perjuicios como consecuencia del incumplimiento de la contratista, habiendo tenido que adscribir medios personales, tiempo y dedicación a dicha actuación, incluida la incoación de varios procedimientos administrativos; sin embargo, estos daños y menoscabos no son suficientes como para que ésta deba iniciar un expediente contradictorio ex artículo 113 del Real Decreto 1098/2001, y ello por cuanto que la Mancomunidad es la promotora del expediente 31/2021, pero no la beneficiaria (o, en este caso, la perjudicada) del software del lote 12, sino que lo es el Ayuntamiento de Santa Brígida.*

En los informes expresamente conservados no se hace mención de daños y/o perjuicios sufridos por esta Administración como consecuencia del comportamiento culpable de la contratista. Tampoco, en el largo periodo de tiempo que ha transcurrido desde la adjudicación hasta el día de hoy, dicho Ayuntamiento ha manifestado a la Mancomunidad por ningún medio posible las inconveniencias, daños, menoscabos o cualquier otra circunstancia de estas características que haya sufrido aquélla, por lo que no parece lógico ni razonable que la Mancomunidad proceda a iniciar un expediente contradictorio con audiencia al contratista en la que ni siquiera puede, en decisión motivada como dispone el ya mencionado artículo 113 del Real Decreto 1098/2001, cuantificar dichos daños y perjuicios.

En segundo lugar, e íntimamente relacionado con lo anterior, esta gerencia entiende que es de aplicación el principio de seguridad jurídica consagrada en el artículo 9.3 de la Constitución Española y el principio de Derecho Europeo de Buena Administración; así, debe entenderse que, por razón del largo periodo de tiempo transcurrido desde la adjudicación del lote 12 a la contratista, y teniendo en cuenta que dicho transcurso temporal es por causa imputable a la Administración al tener que haber decretado la caducidad del expediente 88/2022 por inactividad de ésta, deviene improcedente incoar procedimiento contradictorio alguno para cuantificar una posible indemnización.

Esta argumentación tiene también su apoyo legal, por aplicación analógica, en el artículo 110 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común

de las Administraciones Públicas, que impone como límite a las facultades de revisión de oficio el transcurso (excesivo) del tiempo y, por tanto, si el tiempo transcurrido es un límite a la revisión, con mayor motivo será incoar un procedimiento contradictorio en perjuicio del administrado».

CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución por la que se procede a la resolución del contrato denominado *«Suministro de vehículos, equipamiento y Uniformidad para Policías Locales de los Municipios de la Mancomunidad de Municipios de Medianías de Gran Canaria por Procedimiento Abierto sujeto a Regulación Armonizada -Lote 12: Informática y comunicaciones para la Policía Local de la Villa de Santa Brígida»*, adjudicado a la entidad (...), se considera conforme a Derecho por los razonamientos expuestos en el Fundamento IV del presente Dictamen.