Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 26 de enero de 2026.

Dictamen solicitado por la Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Ingenio en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de resolución del contrato denominado «REFORMA INTEGRAL DE LOS ASEOS PÚBLICOS MUNICIPALES», suscrito con la empresa (...) (EXP. 540/2025 CA)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen tiene por objeto examinar la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución formulada por el Ayuntamiento de Ingenio, en cuya virtud se acuerda la resolución del contrato administrativo de obra, denominado «*REFORMA INTEGRAL DE LOS ASEOS PÚBLICOS MUNICIPALES*», suscrito con la empresa (...) (CIF (...)).

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

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

En este sentido, 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 del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 -en adelante, LCSP- señala que « *(...) será*

[*] **Ponente: Sr. Fajardo Spínola.**

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». Circunstancia ésta (la oposición del contratista) que concurre en el presente procedimiento lo que determina la preceptividad del dictamen de esta Institución consultiva.

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

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

En cuanto al régimen sustantivo, habiéndose adjudicado el contrato administrativo objeto del presente procedimiento a través de la Resolución de la Alcaldía 2024-7871, de fecha 11 de diciembre de 2024, resulta aplicable la LCSP (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 citado RGLCAP- aplicándose supletoriamente las restantes normas de Derecho administrativo y, en su defecto, las normas de Derecho privado.

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

A la vista de lo anteriormente expuesto, y habiéndose iniciado el presente procedimiento de resolución contractual el día 5 de noviembre de 2025, procede acudir, en primer lugar, al art. 191.3 LCSP, relativo al «*procedimiento de ejercicio*» de las prerrogativas de la Administración Pública en materia de contratación.

En dicho precepto se establecen como trámites preceptivos la audiencia al contratista (art. 191.1) y, cuando se formule oposición por parte de éste, el Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva [art. 191.3, letra a)]. Trámites estos que aparecen

debidamente cumplimentados en el procedimiento administrativo que se ha remitido a este Consejo.

Además, en el ámbito local, se preceptúa como necesario el informe jurídico de la persona que ejerza la Secretaría de la Corporación, que 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 preceptivo al que se ha dado cumplimiento mediante la emisión del informe del Secretario del Ayuntamiento el día 3 de noviembre de 2025, incorporado al expediente remitido a este Consejo Consultivo.

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, sin embargo, en relación con el contrato que aquí nos ocupa no se ha propuesto la incautación de la garantía prestada por lo que se ha omitido correctamente dicho trámite.

5. La competencia para resolver el presente expediente de resolución contractual le corresponde al órgano de contratación (art. 212.1 LCSP, en relación con el art. 114.1 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local).

6. En cuanto al plazo máximo para resolver -y notificar-, se ha de señalar que el presente procedimiento se inició a través del Decreto 2025/5914, de 5 de noviembre, esto es, con posterioridad a la entrada en vigor -el 1 de enero de 2023- de 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*».

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 5 de julio de 2026.

II

1. En lo que se refiere a los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento administrativo, se deducen del expediente que son los siguientes:

- A través del Decreto de la Alcaldía 2024-3479, de fecha 25 de mayo de 2024, se aprobó el expediente, el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante, PCAP) para la adjudicación del contrato denominado «*REFORMA INTEGRAL DE LOS ASEOS PÚBLICOS MUNICIPALES - 24.PCA.07.02*», por procedimiento abierto simplificado, mejor oferta, único criterio de adjudicación y, asimismo, se procedió a autorizar el gasto que supone la adjudicación del mismo.

Además, el referido contrato se financió con cargo a la anualidad 2024 del Plan de Cooperación con los Ayuntamiento (PCA) del Cabildo de Gran Canaria.

- Mediante la Resolución de la Alcaldía 2024-7871, de fecha 11 de diciembre de 2024, se adjudicó el contrato «*REFORMA INTEGRAL DE LOS ASEOS PÚBLICOS MUNICIPALES - 24.PCA.07.02*», a la entidad (...) con C.I.F. (...).

- El presente contrato tenía como plazo máximo de ejecución de las obras objeto del mismo tres meses a contar desde la fecha de la firma del Acta de Comprobación del Replanteo y orden de comienzo de las obras, lo cual aconteció el día 1 de julio de 2025, produciéndose la finalización de tal plazo el día 1 de octubre de 2025, sin que se tramitara prórroga alguna.

Así, en la cláusula 9 del PCAP se establece que:

«El plazo máximo de ejecución de las obras, establecido en el proyecto técnico, será de TRES (3) MESES, a contar desde la fecha de la firma del Acta de Comprobación del Replanteo y orden de comienzo de las obras que, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 237 de la LCSP, se efectuará por el servicio de la Administración encargada de las obras, en presencia del contratista, dentro del plazo máximo de 10 días hábiles, salvo casos excepcionales justificados.

De conformidad con lo establecido en el artículo 195.2 del LCSP, dicho plazo de ejecución podrá prorrogarse cuando el contratista no pudiere cumplirlo por causas que no le sean imputables, siempre que las justifique debidamente.

De tal forma, que si, por dicha causa, las obras descritas en el proyecto técnico, no se ejecutasen, el contratista no certificará cantidad alguna por ellas, no teniendo derecho a percibir remuneración por las mismas, ni tampoco reclamará a la Administración contratante indemnización alguna por posibles perjuicios económicos o daños que de ello pudiera irrogarse, debiendo pasar el contratista por esta prerrogativa del ente adjudicador».

- Consta en el expediente un Proyecto Reformado de 3 de septiembre de 2025 e informe de la Dirección Facultativa al respecto, pues era necesaria la modificación del contrato al surgir imprevistos durante la ejecución de las obras que hicieron imposible terminarlas en los términos inicialmente previstos. Estos imprevistos no son imputables a la empresa contratista.

2. Asimismo, se ha de tener en cuenta que la Administración considera que procede la resolución del presente contrato al concurrir la causa de resolución del art. 211.1.g) LCSP, que dispone que «*g) La imposibilidad de ejecutar la prestación en los términos inicialmente pactados, cuando no sea posible modificar el contrato conforme a los artículos 204 y 205; o cuando dándose las circunstancias establecidas en el artículo 205, las modificaciones impliquen, aislada o conjuntamente, alteraciones del precio del mismo, en cuantía superior, en más o en menos, al 20 por ciento del precio inicial del contrato, con exclusión del Impuesto sobre el Valor Añadido*», pues, según se alega por la Administración, si bien durante la vigencia del contrato se comenzó a tramitar la referida modificación, no se aprobó por haber vencido el contrato, señalándose en la Propuesta de Resolución, en forma de Borrador de la resolución definitiva, que en aplicación del art. 204 LCSP sólo es posible aprobar modificaciones contractuales durante el periodo de vigencia de los mimos y no una vez que han finalizado, como a su juicio ha ocurrido en este caso.

3. Además, la empresa contratista se ha opuesto a la resolución que se pretende y alega que, en caso de que finalmente se resolviera este contrato, es preciso abonarle la indemnización establecida en el art. 213.4 LCSP, el cual dispone que:

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

La Administración considera que la modificación, cuya tramitación se inició y no se aprobó finalmente, fue rechazada por la contratista en el trámite de audiencia correspondiente al mencionado procedimiento de modificación contractual, lo que es

negado por la contratista, que alega haberla aceptado en su totalidad, cuestión esta sobre la que nos pronunciaremos al entrar en el fondo del asunto.

III

Los principales trámites del presente procedimiento de resolución contractual son los siguientes.

1. La tramitación del presente procedimiento se inició a través del Decreto 2025/5914, de 5 de noviembre.

2. Se otorgó trámite de vista y audiencia a la empresa contratista, formulando alegaciones.

3. Después de todo ello, se emitió la Propuesta de Resolución, objeto del presente Dictamen, cuya fecha de emisión se desconoce.

IV

1. La Propuesta de Resolución objeto de este Dictamen propone desestimar las alegaciones formuladas por la empresa contratista por las que se opone a la resolución contractual, resolver el contrato por la imposibilidad de ejecutar la obra conforme al proyecto inicial aprobado y declara no procedente la indemnización solicitada por la contratista en aplicación del art. 213.4 LCSP, por considerar que no aceptó de manera plena, clara y contundente todas las condiciones a modificar

2. Antes de comenzar con el análisis de la cuestión de fondo del presente asunto es necesario tener en cuenta la siguiente doctrina de este Consejo Consultivo.

En el Dictamen de este Consejo Consultivo 393/2024, de 3 de julio, entre otros, se ha manifestado lo siguiente:

«2. Pues bien, una vez analizado el contenido del expediente remitido a esta Institución consultiva, se constata que el procedimiento resolutorio se inició tres meses después de haber expirado el plazo de ejecución del contrato de obras, lo que plantea la cuestión de si procede y resulta conforme a Derecho la iniciación y tramitación del correspondiente procedimiento en este caso.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo y la doctrina consultiva (tanto del Consejo de Estado como de los Consejos autonómicos) no dan una respuesta genérica y única a tal cuestión, llegando en algunos supuestos a considerar que vencido el plazo del contrato éste ha de considerarse extinguido, porque no procede iniciar luego de tal vencimiento un procedimiento resolutorio de un vínculo contractual ya extinguido; tales respuestas, por lo demás, suelen darse en función del objeto del contrato. Es el objeto del contrato lo que

determina que se acepte o se excluya la posibilidad de tramitar el procedimiento de resolución una vez vencido el plazo.

3. Pues bien, en los casos de los contratos de obras, donde se encuadra el ahora sometido a consulta, la doctrina consultiva adopta una posición específica. En tales supuestos se considera que procede el inicio del procedimiento resolutorio, aunque el plazo final esté vencido, pues se considera que aquí el contrato no se ha extinguido, está en vigor. Se trata de contratos de resultado, por lo que el vencimiento del plazo no supone la extinción del vínculo contractual, pues por su objeto tales contratos permanecen en vigor mientras la obra no se haya concluido. Aquí el vencimiento del plazo no frustra el cumplimiento tardío del contrato, pues permanece en vigor mientras éste no se preste; también por ello la resolución del contrato, de resultar fundada, puede realizarse vencido aquél.

Ésta es la línea que desde hace tiempo y con carácter continuado sostiene el Consejo de Estado para los contratos de obra, al entender que procede iniciar la resolución de los mismos vencido el plazo establecido.

Así, en su Dictamen 750/2016, de 10 de noviembre, afirma que, si bien estaba vencido el plazo con antelación al inicio del procedimiento resolutorio, «procede resolver el contrato para la ejecución de las obras de reforma y ampliación del Centro de Salud Sector III "El Tarajal" en Ceuta por incumplimiento culpable de la contratista».

Asimismo, en el Dictamen 3/2023, de 9 de febrero, el Consejo de Estado se pronuncia en torno a la resolución de un contrato de obras suscrito por la Comunidad Autónoma de Cantabria, iniciada después de vencido el plazo contractual, y también aquí considera temporánea y ajustado a Derecho la tramitación del procedimiento resolutorio.

A esta solución jurídica, también para los contratos de obras, se ha sumado la doctrina de los Consejos Consultivos autonómicos. Así, procede citar en primer lugar el Dictamen 433/2022, de 14 de septiembre, del Consejo Consultivo de Castilla y León, emitido en relación con un contrato respecto del cual incurrió el contratista en causa de resolución por incumplimiento del plazo final, y cuyo procedimiento resolutorio se inició después de vencer éste; el contratista alegó esta circunstancia para fundar la extemporaneidad de la resolución («Imposibilidad de resolver un contrato ya extinguido, con base en el artículo 224.1 del TRLCSP»), frente a lo que el citado Dictamen contrargumentó que *«A este respecto hay que decir que el contrato no se ha cumplido y su resolución se está tramitando, lo que desvirtúa esta alegación», concluyendo que «procede resolver el contrato de obras».*

En esta misma línea de admitir la procedencia de iniciar la resolución de un contrato de obras incluso después de vencido su plazo, se encuentran los Dictámenes autonómicos 451/2024, 748/2023, y 707/2021, de Andalucía; 37/2012, de La Rioja; o los Dictámenes 527/2017 y 290/2024, de la Comisión Jurídica Asesora de Madrid.

A partir de las anteriores consideraciones este Consejo Consultivo entiende que, en el supuesto del contrato de obras, en fin, el vencimiento del plazo de ejecución sin que aquél esté cumplido no supone su extinción, sino sólo la aparición de una de las causas para resolverlo. Por ello tal vencimiento no impedirá el posterior inicio del procedimiento resolutorio.

Así pues, el procedimiento resolutorio objeto de consulta se ha iniciado temporáneamente, y conforme a Derecho».

Esta doctrina resulta ser aplicable al presente asunto, pues el contrato no se pudo ejecutar íntegramente al ser necesaria una modificación contractual, tras la aparición durante su ejecución de circunstancias inicialmente no previstas, que no se llevó a cabo por considerar la Administración extinguido el contrato. Sin embargo, esta doctrina implica que no podamos considerar extinguido el contrato al no haberse concluido las obras objeto del mismo.

3. Asimismo, en este caso concurren una serie de hechos relevantes, siendo los siguientes:

- En primer lugar, no se cuestiona por la contratista ni por la Administración la aparición de circunstancias sobrevenidas durante la ejecución del contrato, no imputables a ninguna de ellas, que impedían ejecutarlo en su integridad, salvo aprobación de la correspondiente modificación contractual.

- En segundo lugar, el día 1 de octubre de 2025 finalizó el plazo de ejecución del contrato, sin que se aprobara prórroga alguna, ni se acordara por la Administración suspensión alguna de tal plazo de ejecución.

Sin embargo, el día 3 de septiembre de 2025 se elabora el Proyecto Reformado, objeto exclusivo de la modificación que se pretendía, iniciándose el procedimiento de modificación, en el que se le otorgó el trámite de vista y audiencia a la contratista, pero que no llegó a finalizar al considerar la Administración que había vencido el contrato.

- En tercer lugar con ocasión del trámite de audiencia, que se le notificó a la contratista el día 30 de septiembre de 2025, es decir antes del vencimiento del plazo de ejecución del contrato, la empresa contestó presentando dos escritos, el primero

el día 2 de octubre y el segundo el día 3 de octubre de 2025, los dos después de haber vencido dicho plazo.

4. Además de todo ello, se ha de tener presente no sólo que la LCSP exige que las modificaciones contractuales se produzcan estando vigente el contrato objeto de las mismas, sino también que el contrato no estaba extinguido cuando se produjo la contestación al trámite de audiencia del procedimiento de modificación, ni tampoco cuando se inició el procedimiento de resolución contractual, dado que las obras objeto del mismo no se habían ejecutado en su totalidad, como ya se indicó en el punto 2 de este Fundamento.

5. Pues bien, teniendo en cuenta lo anterior, se puede afirmar que no existe obstáculo alguno para ejecutar el contrato, finalizando la correspondiente tramitación de la modificación contractual que se pretende, ya que dicho contrato no se ha extinguido, sigue vigente al no haberse ejecutado la totalidad de las obras objeto del mismo.

6. En relación con todo ello, en modo alguno es cierto lo alegado por la Administración acerca de que la conformidad de la empresa contratista con el proyecto de reforma no es clara y plena, máxime si se atiende al tenor literal del segundo y definitivo escrito de la empresa contratista, emitido con ocasión del trámite de audiencia que la Administración le otorgó durante la tramitación de tal modificado.

Así, la empresa contestó literalmente lo siguiente:

«Primero.— Que con fecha 30 de septiembre ha sido notificada a esta empresa la apertura del trámite de audiencia, al amparo del art. 191.1 de la LCSP, en relación con el Proyecto de Ejecución Modificado redactado por la Dirección Facultativa del contrato de obras "Reforma integral de los aseos públicos municipales – 24.PCA.07.02" (procedimiento abierto simplificado), requiriéndose a la adjudicataria para que manifieste su conformidad o disconformidad en el plazo de tres (3) días hábiles y, en su caso, aporte la documentación pertinente.

Segundo. — En referente a las consultas planteadas y recibida las respuestas de la Dirección Facultativa y acordado que al constituir partidas que están previstas en proyecto se resolverían por exceso de medición, por ello, dejamos constancia de nuestra CONFORMIDAD con el PROYECTO MODIFICADO, objeto de este trámite de audiencia».

El texto del escrito es inequívoco y sólo puede entenderse que la contratista ha mostrado su plena conformidad con la totalidad del proyecto reformado, que incluye

también el plazo de ejecución de tal modificación, cuestión con la que no estaba de acuerdo inicialmente.

7. Por todo ello, se considera que no concurre la causa de resolución aducida, siendo posible continuar con la ejecución del contrato que no se ha extinguido todavía, no siendo procedente la resolución contractual que se pretende, razón por la que la Propuesta de Resolución se entiende contraria a Derecho.

C O N C L U S I Ó N

Se dictamina desfavorablemente, pues se considera que la Propuesta de Resolución por la que se procede a la resolución del contrato denominado «*REFORMA INTEGRAL DE LOS ASEOS PÚBLICOS MUNICIPALES*», suscrito con la empresa (...) no es conforme a Derecho, por las razones expuestas en el Fundamento IV del presente Dictamen.