Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 7 / 2 0 2 6

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 11 de febrero de 2026.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de resolución del contrato de obra denominado «Construcción de un centro integrado de F.P. en Los Llanos de Aridane, en la isla de La Palma», adjudicado a la empresa (...), por importe de 3.711.861,80 € (EXP. 561/2025 CA)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes del Gobierno de Canarias el 29 de diciembre de 2025 (con registro de entrada en este Consejo consultivo el 30 de diciembre de 2025), tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución relativa al procedimiento de resolución del contrato administrativo de obras denominado «*Construcción de un centro integrado de F.P. en Los Llanos de Aridane, La Palma*», adjudicado a la empresa (...).

2. La legitimación para solicitar la emisión del Dictamen de este Consejo Consultivo le corresponde al Excmo. Sr. Consejero de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes de conformidad con lo dispuesto en el art. 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias -en adelante, LCCC-.

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

[*] **Ponente: Sra. Luengo Orol.**

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

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

En este caso, consta constituida garantía por importe total de 185.593,09 € por la entidad (...), por tanto procede conferir trámite de audiencia en su condición de asegurador.

Finalmente, el art. 109.1, apartado c) RGLCAP, prevé la evacuación preceptiva del informe del Servicio Jurídico. Trámite que ha sido convenientemente observado en la instrucción del procedimiento de resolución contractual.

4. En lo que se refiere al régimen jurídico aplicable a la resolución contractual, es de resaltar que el Pliego de Cláusulas administrativas particulares por el que se rige el contrato fue aprobado por Orden de la Excma. Sra. Consejera de Educación y Universidades el 12 de septiembre de 2016 y el contrato fue adjudicado por Orden n.º 27/2017 de 31 de enero de 2017.

La Disposición Transitoria Primera de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público (LCSP) señala:

«*1. Los expedientes de contratación iniciados antes de la entrada en vigor de esta Ley se regirán por la normativa anterior. A estos efectos se entenderá que los expedientes de contratación han sido iniciados si se hubiera publicado la correspondiente convocatoria del procedimiento de adjudicación del contrato. En el caso de procedimientos negociados sin publicidad, para determinar el momento de iniciación se tomará en cuenta la fecha de aprobación de los pliegos.*

2. Los contratos administrativos adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley se regirán, en cuanto a sus efectos, cumplimiento y extinción, incluida su modificación, duración y régimen de prórrogas, por la normativa anterior».

Siguiendo el tenor literal de este precepto, el contrato se regiría por el R.D. Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, al haberse adjudicado antes de la entrada en vigor de la Ley 9/2017 de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (que se produjo el 9 de marzo de 2018). No obstante, en cuanto a la normativa aplicable a los aspectos procedimentales del procedimiento de resolución contractual, serán aplicables los preceptos de la LCSP vigente, toda vez que el procedimiento se inició tras la entrada en vigor de esta Ley, tal y como la Sala Tercera del Tribunal Supremo, en su Sentencia de 11 de julio de 2024, razona sustancialmente:

« *(…) es claro que la regulación relativa a las causas de resolución del contrato son las de la normativa de 2011 en virtud de las citadas cláusulas de remisión, las cuales se refieren con toda claridad al régimen sustantivo de los contratos administrativos. Pero la cuestión que se debate no es esa, sino la regulación del propio procedimiento de resolución sea cual sea la causa que determine la incoación del mismo. Y en este sentido, rige la jurisprudencia consolidada de que, en principio y salvo norma expresa en contra, las normas que rigen un procedimiento son las vigentes en el propio momento en que éste se aplica.*

Sin duda puede afirmarse que el procedimiento de resolución de un contrato público es un procedimiento autónomo, como lo demuestra el hecho de que vigente un contrato la resolución del mismo por cualquiera de las causas legalmente previstas, la Administración contratante ha de dictar una resolución de incoación del procedimiento de resolución de oficio a instancia del contratante, procedimiento que ha de seguir su tramitación y que finaliza con una resolución que deberá dictarse dentro del plazo de caducidad que corresponda. Y aunque las causas materiales de resolución que den causa a la incoación se rijan de acuerdo con la normativa reguladora de los contratos públicos vigentes en el momento de su convocatoria de adjudicación, dicho procedimiento está sujeto a las normas vigentes en el momento en que se incoa. Todo ello lleva a la conclusión de que el procedimiento de resolución contractual iniciado en el caso de autos el 17 de septiembre de

2018, fecha en que ya se encontraba en vigor la Ley de Contratos del Sector Público de 2017, quedaba sometido a esta regulación y al plazo de caducidad de 8 meses que prevé su artículo 212.8».

5. En cuanto al plazo máximo para resolver -y notificar- se ha de señalar que la resolución de incoación del presente procedimiento administrativo se adoptó el día 25 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, habiéndose incoado -de oficio- las presentes actuaciones el día 25 de septiembre de 2025 se entiende que el plazo finaliza el 25 de mayo de 2026.

6. La competencia para resolver el presente expediente de resolución contractual le corresponde al órgano de contratación (arts. 190 y 212 LCSP). En este caso, el órgano de contratación es la Consejería de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes del Gobierno de Canarias.

II

En lo que se refiere a los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento administrativo, en la Propuesta de Resolución constan los siguientes:

1. Mediante Orden núm. 27/2017 de la Consejera de Educación y Universidades, de fecha 31 de enero de 2017, se adjudicó el contrato de referencia a la empresa (...), por una cantidad de TRES MILLONES SETECIENTOS ONCE MIL OCHOCIENTOS SESENTA Y UN EUROS CON OCHENTA CÉNTIMOS (3.711.861,80 €) y sujeto a una ampliación del plazo de garantía de dos años, contados a partir del transcurso de un año desde la fecha de recepción de la obra.

2. Con fecha 2 de marzo de 2017 se formalizó el contrato de la obra con la empresa anteriormente citada, con un plazo de ejecución de veintidós meses.

3. Con fecha 9 de mayo de 2017, se levanta acta de comprobación de replanteo viable, por lo que el arquitecto director de la obra autoriza el inicio de la misma, empezando a contar el plazo de ejecución desde el día siguiente al de la firma del acta, debiendo finalizar la misma el día 9 de marzo de 2019.

4. Con fecha 13 de diciembre de 2018, el Servicio de Planificación, Proyectos y Construcciones de la Dirección General de Centros e Infraestructura Educativa de la Consejería de Educación y Universidades emite el siguiente informe técnico:

«*En relación al cumplimiento, a mes de octubre 2018, de la ejecución del contrato C-005/15, denominado "CONSTRUCCIÓN DE UN CIFP EN LOS LLANOS DE ARIDANE" por parte de la empresa adjudicataria (…), se informa lo siguiente:*

Primero. - Que, con fecha 5 de septiembre de 2017, se resolvió aprobar el Programa de Trabajo de la mencionada obra, por Orden de la Consejera de Educación y Universidades.

Segundo.- Que, con fechas 30 de octubre de 2017, 27 de noviembre de 2017, 11 de diciembre 2017, 16 de enero 2018, 23 de febrero de 2018, 26 de marzo de 2018, 26 de abril de 2018, 22 de mayo 2018, 29 de junio de 2018, 7 de agosto de 2018, 28 de agosto de 2018, 19 de septiembre de 2018, 28 de septiembre 2018 y 5 de diciembre 2018, el técnico que suscribe emite informes respecto a los incumplimientos en la ejecución por parte de la empresa adjudicataria, correspondientes a los meses de septiembre, octubre, noviembre, diciembre de 2017 y enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio y agosto y septiembre de 2018, respectivamente.

Tercero. - Que, con fecha 12 de diciembre de 2018, la Dirección Facultativa de la mencionada obra presenta por registro de entrada el informe mensual correspondiente a la evolución de la misma durante el mes de octubre, en el cual pone de manifiesto lo siguiente:

" (…)

No se han realizado ningún trabajo en el periodo del informe. La obra se encuentra sin actividad.

(…)

No existen variaciones en cuanto a la ejecución. La obra está cerrada y sin actividad. No hay jefe de obra asignado.

Tampoco hay persona responsable para la tramitación y firma de certificaciones mensuales.

(…)

Según el plan de obra vigente en el periodo que corresponde este informe, se deberían haber iniciado la totalidad de los capítulos del proyecto, no se ha realizado ningún trabajo en el periodo del informe.

Según el programa de obra vigente el porcentaje de obra a origen en este periodo debiera de ser del 83,93%, ejecutando hasta el momento un 12,97%.

(...) ".

Cuarto. - Que, el importe total certificado hasta el mes de octubre inclusive es de 481.347,49 €, lo que supone un 12,97% del importe de adjudicación, si bien, según el programa de trabajo aprobado se debería haberse certificado ya un 83,93%, es decir, 3.115.335,55 €.

Quinto. - Que, la cláusula 9 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, sobre Plazo de Ejecución de las Obras, establece un primer plazo parcial de 30% a los 7 meses y un segundo plazo parcial de 60% a los 14 meses, los cuales están consignados en el Programa de Trabajo aprobado.

Sexto. - Que, vencido el segundo plazo parcial el día 10 de julio de 2018, 14 meses desde el inicio de la obra, la empresa adjudicataria de la obra no ha cumplido el segundo plazo parcial establecido en el pliego, esto es, la ejecución de un 60 % del presupuesto de adjudicación de la obra:

Presupuesto de adjudicación	*. Plazo Parcial 30%*	*2do. Plazo Parcial 60%*	*Importe ejecutado*
3.711.861,80 €	*1.113.558,54 €*	*2.227.117,08 €*	*481.347,49 €*

Séptimo. - Que, el retraso temporal acumulado respecto al programa de trabajo aprobado es de trece (13) meses.

Octavo. - Que asimismo, en el informe mensual de la Dirección Facultativa, correspondiente a la evolución de la misma durante el mes de octubre, se pone de manifiesto lo siguiente respecto a la preceptiva aportación de resultados de los ensayos del Plan de Control de Calidad aprobado:

"VARIACIONES EN EL PLAN DE CONTROL

En el momento de la realización de este informe no se ha procedido a la aportación de ningún ensayo según el plan de control de la obra".

Noveno. - Que, habiendo tenido constancia de que la obra carece de Jefe de Obra, con fecha 17/10/18 se le requirió a la empresa adjudicataria que remitiera con carácter urgente el nombramiento formal del nuevo Jefe de Obra y Delegado de Obra, sin que hasta la fecha se haya recibido respuesta alguna, por lo que la obra adolece del preceptivo delegado de

obra, incumpliendo por tanto la cláusula 23 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares:

(...)

Por lo expuesto, se estima procede informar al Servicio de Programación, Contratación y Equipamiento que, desde el 1 de septiembre 2017 hasta la fecha, se está incumpliendo el programa de trabajo y los plazos parciales establecidos en el contrato y los pliegos, por parte de la empresa adjudicataria de la obra (...), estando la obra sin actividad alguna desde el día 27 de junio de 2018, lo que es causa, indistintamente, de resolución del contrato con pérdida de la garantía constituida o de imposición de penalidades diarias en la proporción de 0,20 euros por cada 1.000 euros del precio del contrato.

Que tal y como se expone en los puntos tercero y noveno de este informe, la obra carece actualmente de jefe de Obra (Delegado de Obra), por lo que se estima que por parte de la empresa adjudicataria (...) se está incurriendo en incumplimientos graves de la ejecución del contrato.

Asimismo, en tanto no se reciba informe de la Dirección Facultativa de la obra confirmando la preceptiva aportación, por parte de la contrata, de los resultados de los ensayos del Plan de Calidad aprobado, se estima se deberían retener y no hacer efectivos los pagos de las certificaciones mensuales de obra».

5. El 4 de enero de 2019 se efectúa requerimiento a la empresa adjudicataria del contrato de obras que nos ocupa, para que en un plazo improrrogable de tres días hábiles se pronuncie al respecto de cada una de las incidencias señaladas en dicho informe.

6. Con fecha 11 de enero de 2019 se recibe, vía registro electrónico, escrito remitido en nombre y representación de (...), ante el requerimiento efectuado, en el que, respecto al estado de ejecución del contrato, se pone de manifiesto que *«se ha tratado de una situación puntual del ejercicio 2018 que ha sido solucionada y que posibilita a esta mercantil a cumplir con todas sus obligaciones contractuales puesto que ya tiene planificada la obra en todos los sentidos, para lo cual requiere únicamente una adecuación del plazo de ejecución de contrato».*

7. Con fecha 14 de enero de 2019 se efectúa un segundo requerimiento a (...), a efectos de que se informe expresamente sobre el estado de subsanación, en su caso, de cada una de las incidencias señaladas, advirtiendo que, en caso contrario, se procederá a llevar a efecto, de manera irreversible, la resolución del contrato con la consiguiente pérdida de la garantía constituida, conforme a lo dispuesto en la cláusula 28.2 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares.

8. Con fecha 29 de enero de 2019 se recibe en el Registro General Electrónico nuevo escrito remitido por (...), en el que se expresa lo siguiente:

«- *En relación con el incumplimiento de los plazos parciales de ejecución de la obra: (...) se compromete de dotar a la obra de los medios suficientes de forma inmediata para alcanzar el ritmo adecuado a una obra de estas características. Estos medios igualmente se incrementarán en la forma que sea necesaria para recuperar el plazo atrasado hasta la fecha.*

- En relación con el Delegado en Obra: (...) dotará a la obra de la persona con cualificación técnica suficiente para ejercitar esa labor, en concreto se ha seleccionado a Sr. (...) Ingeniero Industrial y con amplia experiencia en construcción; y como refuerzo del anterior se destinará a trabajar también en la obra al Ingeniero Civil (...)

- En relación de la falta de aportación de los resultados de los ensayos del Plan de Control de Calidad aprobado, se ha procedido al pago de dichos ensayos y estamos a la espera de su recepción por lo que en cuanto nos lleguen les serán remitidos inmediatamente».

9. Con fecha 18 de febrero de 2019, se emite nuevo informe por parte del Servicio de Planificación, Proyectos y Construcciones de la Dirección General de Centros e Infraestructura Educativa, en el que se señala que con fecha 15 de febrero de 2019 el Director de la mencionada obra presenta por registro de entrada informe anexando al mismo informe del Director Técnico de la Ejecución de la obra, exponiendo este último lo siguiente:

«- *Que la obra, según el Plan de obra vigente, debiera llevar ejecutado un 96,84% de obra ejecutada y hasta el momento lleva un 12,97% de obra ejecutada, no habiendo cambios desde julio de 2018.*

- Que no se ha puesto en contacto con esta Dirección de Ejecución ningún Delegado de la obra por parte de (...), para la ejecución de la misma.

- Que no se ha aportado hasta el momento, ningún original de resultados de ensayos realizados en la obra, según el Plan de Control de la Obra».

Asimismo, el Servicio de Planificación, Proyectos y Construcciones declara que, según se desprende de dichos informes de la Dirección Facultativa, así como de los últimos informes mensuales presentados por la misma:

«*1. La obra sigue sin actividad de ningún tipo, no se está ejecutando tajo alguno en la misma.*

2. Se siguen incumpliendo los plazos parciales establecidos en el pliego:

Presupuesto de adjudicación	*1er. Plazo Parcial 30%*	*2do. Plazo Parcial 60%*	*Importe ejecutado*
3.711.861,80 €	*1.113.558,54 €*	*2.227.117,08 €*	*481.347,49 €*

3. Que la obra adolece del preceptivo delegado de obra, incumpliendo por tanto la cláusula 23 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares:

(...)

4. Que siguen sin aportarse los ensayos preceptivos de la obra ejecutada».

Por último, se significa que «la fecha de finalización del presente contrato de obras es el sábado 9 de marzo de 2019, por lo que resta menos de un mes para su conclusión».

En virtud de lo expuesto anteriormente, en el informe técnico de referencia se concluye que «*la documentación presentada por la empresa (...) no justifica los incumplimientos mencionados en los que viene incurriendo la empresa adjudicataria, así mismo no se considera viable la concesión de la prórroga solicitada toda vez que en ningún caso se ha justificado que los incumplimientos de los plazos se hayan producido por causas no imputables a la adjudicataria*».

10. Con fecha 8 de marzo de 2019, la adjudicataria (...) solicitó la prórroga del contrato de obra por un plazo de diez meses conforme a la programación de tiempos y costes que se acompañó junto a dicho escrito.

11. Con fecha 13 de marzo de 2019, el Servicio de Planificación, Proyectos y Construcciones emitió informe en relación a la petición de prórroga del contrato formulado por la empresa adjudicataria, en el cual se indicó literalmente lo siguiente:

«*Por lo expuesto, se estima procede informar al Servicio de Programación, Contratación y Equipamiento que este Servicio se reitera en lo informado con fecha 18 de febrero de 2019, es decir, la documentación presentada por la empresa (...) no justifica los incumplimientos mencionados en los que viene incurriendo la empresa adjudicataria, así mismo no se considera viable la concesión de la prórroga solicitada toda vez que en ningún caso se ha justificado que los incumplimientos de los plazos se hayan producido por causas no imputables a la adjudicataria*».

12. Mediante Orden núm. 96/2019, de fecha 18 de marzo de 2019, de la Consejera de Educación y Universidades, se inicia expediente administrativo de resolución de la contratación de referencia, instando la comprobación, medición y

liquidación de las obras realizadas con arreglo al proyecto, así como propuesta de incautación de la garantía definitiva. Se notifica a (...), en fecha 29 de marzo de 2019.

13. Con fecha 8 de abril de 2019, la empresa adjudicataria (...) se opuso al inicio del expediente de resolución del contrato de obra, alegando que en ningún momento ha tenido intención de abandonar la obra, ni incurrir en incumplimiento contractual que conlleve a la resolución del contrato de obra; niega que no se haya designado jefe de obra, al haber nombrado dos profesionales para ello; se opone a que la causa de resolución del contrato consista en que el porcentaje ejecutado sea inferior al que debiera, al ser consecuencia ello de las contingencias advertidas; y, de forma subsidiaria a todo lo anterior, manifiesta que no se cumplen con las exigencias legales para poder establecer ahora los daños y perjuicios derivados de la resolución del contrato, al no existir una declaración firme en Derecho que acuerde dicha resolución.

14. Con fecha 15 de abril de 2019, se emite informe por el Servicio de Planificación, Proyectos y Construcciones en el que se da contestación a las alegaciones efectuadas por el contratista, señalándose que durante más de dieciocho meses la empresa adjudicataria ha incumplido el programa de trabajo y los plazos parciales establecidos en el contrato y en los pliegos; la obra ha estado sin actividad durante más de doce meses, no habiéndose dado motivo para ello hasta el año 2019; no se ha acreditado por la empresa adjudicataria la especial complicación para llevar materiales a la obra o subcontratar empresas en la isla; y, por último, que desde el mes de agosto de 2018 hasta la fecha de dicho informe la obra adolece de jefe de obra.

15. En fecha 5 de junio de 2019, a las 11:00 horas, previa convocatoria notificada a la empresa contratista el 29 de mayo de 2019, se procedió a la comprobación, medición y liquidación de las obras realizadas con arreglo al proyecto, con el fin de fijar el saldo a favor o en contra del contratista, levantándose acta de la misma por el Director de Obra, el Director de Ejecución de la Obra, el Representante de la Intervención General y la funcionaria de esta Administración facultativa supervisora.

Asimismo, se dejó constancia de la no asistencia a dicho acto de ningún representante de (...), por lo que el 14 de junio de 2019 se remite el acta al contratista, concediéndole un plazo de cinco días para que preste su conformidad o

manifieste los reparos que estime oportunos, dándose por notificado los días 15 de julio y 5 de agosto de 2019 por correo postal ordinario

16. Mediante Orden núm. 382/2019 de 27 de septiembre de 2019 de la Consejera de Educación, Universidades, Cultura y Deportes, se declaró la caducidad del procedimiento administrativo de resolución del contrato de obra, por el transcurso del plazo máximo legalmente establecido para la finalización del mismo, procediendo el archivo de las actuaciones.

Asimismo, en la citada Orden de fecha 27 de septiembre de 2019 se acordó el inicio de un nuevo procedimiento de resolución del contrato.

17. Mediante Orden núm. 583/2020, de fecha 4 de noviembre de 2020, de la Consejera de Educación, Universidades, Cultura y Deportes, se procede a declarar la caducidad del procedimiento administrativo de resolución del contrato de obra, iniciado mediante la Orden núm. 382/2019, y se acuerda nuevamente el inicio del mismo para la resolución del contrato para la ejecución de la obra «*Construcción de un CIFP en los Llanos de Aridane, La Palma*».

18. Con fecha 19 de noviembre de 2020, la entidad (...), en su condición de asegurador de la garantía, formuló alegaciones en relación al procedimiento de resolución del contrato de obra, indicando lo siguiente: 1) dicha entidad sostiene la nulidad de pleno derecho del acto de comprobación, medición y liquidación, al no haberle sido notificado el mismo; 2) entiende que la imposibilidad de la ejecución del contrato de obra solo le es imputable a la Administración, al existir, según su criterio, graves defectos y errores en el contrato y el proyecto, solicitando la resolución del contrato vía art. 223.f) TRLCSP, así como la devolución de la garantía otorgada, todo lo cual pretende acreditar a través del informe pericial que se acompaña junto a su escrito; y 3) alega la existencia de problemas en relación a la documentación y replanteo de la obra, así como incidencias de tipo técnico y materiales que han imposibilitado la ejecución de la misma en los términos y plazos establecidos.

19. Mediante Orden núm. 597/2025, de fecha 6 de mayo de 2025, del Consejero de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes se rectificó el error material detectado en el resuelvo primero de la Orden núm. 583/2020, de fecha 4 de noviembre; así como se declaró la caducidad del procedimiento de resolución del contrato de obra iniciado mediante esta última Orden, procediendo al archivo de las actuaciones.

20. Con fecha 26 de junio de 2025 el Servicio de Planificación, Proyectos y Construcciones se emite informe técnico ratificando los informes emitidos por la Sección de Construcciones con fecha 13 de diciembre de 2018, de 18 de febrero de 2019, de 13 de marzo de 2019, de 15 de abril de 2019, de 21 de junio de 2019 y de 17 de septiembre de 2020, por incumplimientos de la empresa (...).

III

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

1. Mediante Orden núm. 1189/2025 del Consejero de Educación, Formación Profesional, Educación Física y Deportes, de fecha 25 de septiembre de 2025, se acordó nuevamente el inicio del procedimiento para la resolución del mencionado contrato administrativo de obra, en los siguientes términos:

«*Primero.- Iniciar el procedimiento para la resolución del contrato administrativo de la obra «Construcción de un centro integrado de F.P. en Los Llanos de Aridane, La Palma» (Exp.: CTF 004/12; CAO-005/15), adjudicado a la empresa (...), por importe de tres millones setecientos once mil ochocientos sesenta y un euros con ochenta céntimos (3.711.861,80 €), al haber incumplido la citada empresa el plazo máximo de ejecución de las obras, así como el compromiso de dedicar o adscribir a la ejecución del contrato los medios personales suficientes para ello.*

Segundo.- Acordar la conservación de los siguientes actos dictados en los procedimientos que han sido objeto de caducidad, mencionados en los antecedentes de hecho: 1) comprobación, medición y liquidación de las obras realizadas, que tuvo lugar en fecha 5 de junio de 2019, cuyo acta refleja un saldo en contra del contratista de cinco mil ciento cincuenta y cuatro euros con sesenta y ocho céntimos (5.154,68 €), importe resultante de la liquidación de las obras realizadas con arreglo al proyecto; 2) informes emitidos por el Servicio de Planificación, Proyectos y Construcciones con fechas 13 de diciembre de 2018; 18 de febrero, 13 de marzo, 15 de abril y 21 de junio de 2019; y 17 de septiembre de 2020.

Tercero. - Conceder a la empresa contratista y al asegurador de la garantía definitiva depositada para el cumplimiento de la ejecución del contrato un plazo de diez días naturales, a contar a partir del día siguiente a la notificación de la presente orden, a los efectos de que puedan alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes».

La Orden mencionada fue notificada a la entidad adjudicataria y a la aseguradora en fecha 26 de septiembre de 2025. El acceso a su contenido por parte

de (...) se produjo el mismo día de su puesta a disposición, mientras que (...) accedió a la misma en fecha 1 de octubre de 2025.

2. Con fecha 2 de octubre de 2025, la empresa contratista, (...) formuló alegaciones en relación al inicio del procedimiento de resolución del contrato administrativo de obra, oponiéndose al mismo por entender prescrita la posibilidad de instar dicha resolución por parte de la Administración por incumplimiento culpable de la empresa contratista. Subsidiariamente a lo anterior, la citada empresa se opone, igualmente, a dicha resolución por considerar que no le son imputables las causas del incumplimiento del plan de obra establecido, así como por haber cumplido con su obligación de designar a un jefe de obra, entendiendo que no es válida la comprobación, medición y liquidación llevada a cabo el día 5 de junio de 2019, al tener que realizarse la misma en un procedimiento distinto y posterior a la resolución del contrato de obra, una vez esta última adquiera firmeza.

3. Con fecha 6 de octubre de 2025, al entidad aseguradora (...) se opuso, igualmente, al inicio del procedimiento de resolución del contrato de obra, alegando, en esencia, la prescripción de la posibilidad de instar la resolución del contrato de obra por parte de la Administración; por entender que concurren las causas de nulidad de pleno derecho previstas en las letras a) y e) del art. 47.1 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común, por no haber sido citada en su momento a la comprobación, medición y liquidación del contrato; y, en último lugar, por entender que la única causa de resolución posible es aquella prevista en el art. 211.1.g) de la Ley de Contratos del Sector Público, y no la que se intenta hacer valer por la Administración.

4. El 18 de noviembre de 2025 se dicta Informe Propuesta de resolución por el que se dispone:

«*Primero.- Declarar resuelto el contrato administrativo de obra denominado «Construcción de un centro integrado de F.P. en Los Llanos de Aridane, La Palma» (Exp.: CTF 004/12; CAO-005/15), adjudicado a la empresa (...), por importe de tres millones setecientos once mil ochocientos sesenta y un euros con ochenta céntimos (3.711.861,80 €), al haber incumplido la citada empresa el plazo máximo de ejecución de las obras, así como el compromiso de dedicar o adscribir a la ejecución del contrato los medios personales suficientes para ello.*

Segundo. - Incautar la garantía constituida por la empresa ((...) por importe de 185.593,09 euros, conforme a lo previsto en la letra c) del artículo 100 del TRLCSP.

Tercero. - Iniciar la liquidación del contrato de obra, fijándose un saldo en contra del contratista de cinco mil ciento cincuenta y cuatro euros con sesenta y ocho céntimos (5.154,68 €), importe resultante de la liquidación de las obras realizadas con arreglo al proyecto, tal y como resulta del acta de comprobación, medición y liquidación de las obras de fecha 5 de junio de 2019.

(…) ».

5. El 10 de diciembre de 2025, se emite el preceptivo informe por la Viceconsejería de Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias.

IV

1. La decisión de resolver un contrato constituye una de las prerrogativas que la norma contractual atribuye a los órganos de contratación al señalar el art. 210 TRLCSP *«dentro de los límites y con sujeción a los requisitos y efectos señalados en la presente Ley, el órgano de contratación ostenta la prerrogativa de interpretar los contratos administrativos, resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento, modificarlos por razones de interés público, acordar su resolución y determinar los efectos de ésta».*

El art. 223 TRLCSP determina qué causas son las que habilitan al órgano de contratación para resolver un contrato con carácter general, y para el contrato de obras, es de aplicación el art. 237.

Así pues, el órgano de contratación deberá decidir qué causa, de acuerdo con las circunstancias que han existido en el procedimiento de contratación, legitimaría la resolución del contrato y determinar, asimismo, de conformidad con la causa que haya legitimado la resolución, qué efectos prevé la LCSP para la citada causa.

En la Propuesta de Resolución se dispone como causa de resolución del contrato la prevista en el art. 223 apartado d) TRLCSP según el cual es causa de resolución del contrato *«La demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista y el incumplimiento del plazo señalado en la letra c) del apartado 2 del artículo 112»*, así como la prevista en el apartado h) *«las establecidas expresamente en el contrato»*, concretamente la prevista en la cláusula 34 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que dispone: «*el contrato se extinguirá por su resolución, acordada por la concurrencia de alguna de las causas previstas en los artículos 223 y 237 del TRLCSP dando lugar a los efectos previstos en los artículos 224 y 239 del TRLCSP»*, así como por *« (…) el incumplimiento del compromiso de dedicar o adscribir a la ejecución del contrato los medios personales o materiales suficientes para ello a que se refieren las cláusulas 4.2, 13.2.1.2 y 16.1 (…) ».*

De acuerdo con la documentación que obra en el expediente, estamos ante un contrato de obras que se formaliza el 2 de marzo de 2017, con un plazo de ejecución de 22 meses a contar a desde la fecha en que la Administración dé la orden de inicio, una vez suscrita el acta de comprobación del replanteo, que tiene lugar el 9 de mayo de 2017, por lo que el arquitecto director de la obra autoriza el inicio de la misma, empezando a contar el plazo de ejecución desde el día siguiente al de la firma del acta, debiendo finalizar la misma el día 9 de marzo de 2019.

El 13 de diciembre de 2018 consta informe técnico en relación al cumplimiento del contrato a mes de octubre 2018, en el que se indica que, con fechas 30 de octubre de 2017, 27 de noviembre de 2017, 11 de diciembre 2017, 16 de enero 2018, 23 de febrero de 2018, 26 de marzo de 2018, 26 de abril de 2018, 22 de mayo 2018, 29 de junio de 2018, 7 de agosto de 2018, 28 de agosto de 2018, 19 de septiembre de 2018, 28 de septiembre 2018 y 5 de diciembre 2018, el técnico que suscribe emite informes respecto a los incumplimientos en la ejecución por parte de la empresa adjudicataria, correspondientes a los meses de septiembre, octubre, noviembre, diciembre de 2017 y enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio y agosto y septiembre de 2018, respectivamente. Por tanto, desde septiembre de 2017 se producen incumplimientos en la ejecución del contrato, pero no especifica en ese informe de 13 de diciembre de 2018 qué tipo de incumplimientos se producen.

Pero continúa señalando que la Dirección Facultativa de la Obra el 12 de diciembre de 2018 informe mensual correspondiente a la evolución de la misma durante el mes de octubre, en el que se indica que:

« (...)

No se han realizado ningún trabajo en el periodo del informe. La obra se encuentra sin actividad.

(...)

No existen variaciones en cuanto a la ejecución. La obra está cerrada y sin actividad. No hay jefe de obra asignado.

Tampoco hay persona responsable para la tramitación y firma de certificaciones mensuales.

(...)

Según el plan de obra vigente en el periodo que corresponde este informe, se deberían haber iniciado la totalidad de los capítulos del proyecto, no se ha realizado ningún trabajo en el periodo del informe.

Según el programa de obra vigente el porcentaje de obra a origen en este periodo debiera de ser del 83,93%, ejecutando hasta el momento un 12,97%.

(...) ».

Por tanto, el importe total certificado hasta el mes de octubre inclusive es de 481.347,49 €, lo que supone un 12,97 % del importe de adjudicación, si bien, según el programa de trabajo aprobado se debería haberse certificado ya un 83,93 %, es decir, 3.115.335,55 €.

La cláusula 9 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, sobre Plazo de Ejecución de las Obras, establece un primer plazo parcial de 30 % a los 7 meses y un segundo plazo parcial de 60 % a los 14 meses, los cuales están consignados en el Programa de Trabajo aprobado.

Por tanto, en octubre de 2018 la obra está cerrada y sin actividad y no hay jefe de obra asignado. Y el importe total certificado hasta el mes de octubre inclusive es de 481.347,49 €, lo que supone un 12,97 % del importe de adjudicación, cuando en este periodo debiera de ser del 83,93 %.

Además, se hace constar que en octubre de 2018 la obra carece de Jefe de Obra y que con fecha 17 de octubre de 2018 se le requirió a la empresa adjudicataria que remitiera con carácter urgente el nombramiento formal del nuevo Jefe de Obra y Delegado de Obra, sin que hasta la fecha se haya recibido respuesta alguna, por lo que la obra adolece del preceptivo delegado de obra.

Debiendo finalizar la ejecución de la obra en marzo de 2019, en enero de 2019 el contratista solicita prórroga del contrato, señalando que se compromete a dotar a la obra de los medios suficientes de forma inmediata para alcanzar el ritmo adecuado y recuperar el plazo atrasado hasta la fecha. Y en relación con el Delegado en Obra alega que dotará a la obra de la persona con cualificación técnica suficiente para ejercitar esa labor, en concreto se ha seleccionado a un Ingeniero Industrial y con amplia experiencia en construcción

Según los informes posteriores la obra continúa sin ningún tipo actividad y no se considera viable la concesión de la prórroga solicitada.

Por todo ello, de acuerdo con la documentación que obra en el expediente, se evidencia la concurrencia de las dos causas de resolución esgrimidas por la Administración, pero en este caso, teniendo las dos causas de resolución los mismos efectos en cuanto a las consecuencias económicas de la extinción no es preciso determinar cuál de ellas ha aparecido con prioridad en el tiempo.

En consecuencia, teniendo en cuenta la naturaleza de los incumplimientos incurridos por la empresa adjudicataria, en el que, no sólo se hace referencia a un retraso en el plazo de ejecución de la obra, sino también, al incumplimiento del compromiso de dedicar o adscribir a la ejecución del contrato los medios personales o materiales suficientes, es por lo que se considera que concurre la causa de resolución del contrato por incumplimiento culpable del contratista.

2. En cuanto a la oposición del contratista en cuanto alega la prescripción de la acción resolutoria del contrato, aplicando el plazo de prescripción del art. 1964 del Código Civil, podemos traer a colación lo señalado por el Consejo de Estado en su Dictamen 668/2012 que dice:

«II.- En cuanto hace al procedimiento, la contratista se ha limitado a alegar la prescripción del "derecho" de la Administración a resolver el contrato, sin fundar jurídicamente tal afirmación. Frente a esta alegación, es preciso resaltar, no ya solo la imprescriptibilidad de las potestades administrativas (incluida la prerrogativa del órgano de contratación de resolver el contrato administrativo), sino sobre todo la circunstancia de que, anulada la decisión resolutoria de la Ministra de Defensa y ante la pervivencia de la relación convencional, ha de considerarse que su extinción solo puede producirse por cumplimiento o por resolución. A falta de la ejecución de la totalidad del objeto del contrato a satisfacción de la Administración, esta ostenta la prerrogativa de acordar la resolución contractual y determinar sus efectos».

Por tanto, estando en el ámbito de un contrato administrativo, y ante el ejercicio de una potestad administrativa no opera la prescripción, la cual además sería contraria al interés público dado que los contratos sólo pueden extinguirse por cumplimiento o por resolución, y la pervivencia de la relación contractual en caso de abandono de la obra, iría en contra del interés general al impedir el inicio de una nueva licitación y de por tanto, de un nuevo contrato de obras para la efectiva finalización de la obra.

Cuestión distinta es la prescripción de otro tipo de acciones que se rigen por el plazo de cuatro años previsto en el art. 15 de la Ley General Presupuestaria**,** que será objeto de análisis en el siguiente apartado.

3. En cuanto a los efectos de la resolución del contrato, se encuentran previstos en los arts. 225 TRLCSP.

El art. 225. 3 TRLCSP dispone: «*Cuando el contrato se resuelva por incumplimiento culpable del contratista, éste deberá indemnizar a la Administración los daños y perjuicios*

ocasionados. La indemnización se hará efectiva, en primer término, sobre la garantía que, en su caso, se hubiese constituido, sin perjuicio de la subsistencia de la responsabilidad del contratista en lo que se refiere al importe que exceda del de la garantía incautada».

El apartado 4 del citado precepto dispone: «*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. Sólo se acordará la pérdida de la garantía en caso de resolución del contrato por concurso del contratista cuando el concurso hubiera sido calificado como culpable*».

Y para el contrato de obras el art. 239 dispone:

«*1. La resolución del contrato dará lugar a la comprobación, medición y liquidación de las obras realizadas con arreglo al proyecto, fijando los saldos pertinentes a favor o en contra del contratista. Será necesaria la citación de éste, en el domicilio que figure en el expediente de contratación, para su asistencia al acto de comprobación y medición*».

En la Propuesta de Resolución se acuerda «*Incautar la garantía constituida por la empresa ((...) por importe de 185.593,09 euros, conforme a lo previsto en la letra c) del artículo 100 del TRLCSP*», lo que se considera conforme a Derecho.

En cuanto a la liquidación del contrato, teniendo en cuenta que se acuerda conforme al acta de comprobación, medición y liquidación de las obras de fecha 5 de junio de 2019, fijándose un saldo en contra del contratista de cinco mil ciento cincuenta y cuatro euros con sesenta y ocho céntimos (5.154,68 €) se ha producido la prescripción del derecho a la liquidación.

Al respecto podemos citar la reciente STS Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 3.ª, Sentencia 1716/2025 de 23 Dic. 2025, Rec. 7615/2022, que si bien está referida a al retraso en la aprobación de la certificación final que arrojó un saldo a favor de la Administración autonómica, no obstante es aplicable a este caso puesto que analiza la prescripción del derecho de la Administración a reconocer y liquidar un saldo económico a su favor derivado de un contrato de obras. Y dice lo siguiente:

F.D sexto: «*Normativa reguladora de la prescripción de acciones en la contratación administrativa.*

La cuestión relativa a que normativa que debe regir la prescripción de acciones en la contratación administrativa ha sido un tema polémico, en el que nuestra jurisprudencia se ha enfrentado a la disyuntiva de optar por la normativa del Código Civil o por la legislación presupuestaria, ante la ausencia de disposición alguna al respecto en la regulación de los contratos administrativos.

La solución adoptada para colmar ese vacío legal en la normativa sectorial ha sido la aplicación de la legislación presupuestaria, que para la Administración estatal se concreta en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, cuyo ámbito de aplicación es el sector público estatal, ex artículo 1, aplicable también a las entidades locales, por mor de lo dispuesto en el artículo 2.2 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, al disponer que: «2. Para la cobranza de los tributos y de las cantidades que como ingresos de derecho público, tales como prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias, precios públicos, y multas y sanciones pecuniarias, debe percibir la hacienda de las entidades locales de conformidad con lo previsto en el apartado anterior, dicha Hacienda ostentará las prerrogativas establecidas legalmente para la hacienda del Estado, y actuará, en su caso, conforme a los procedimientos administrativos correspondientes».

Razona así nuestra Sentencia de 1 de octubre de 2014 (Rec. 2060/2013): «si de lo que se trata es de ejercitar la acción civil prevista en el artículo 1591 y siguientes del Código Civil habría de haberse interpuesto el correspondiente proceso civil por parte de la Administración. Aquí por el contrario nos encontramos ante el ejercicio de una potestad administrativa en el ámbito de la contratación administrativa, donde la Administración utilizando la autotutela declarativa declara el alcance y sujetos de la responsabilidad por los daños ruinógenos de una obra. En consecuencia, acreditado que los daños vienen referidos a 1993, el plazo de prescripción ha de ser el previsto en la normativa presupuestaria, y los motivos de interrupción de la prescripción los previstos igualmente en la misma».

Por consiguiente, no cabe duda alguna de que el régimen jurídico de la prescripción de las acciones en materia de contratación administrativa viene presidido por la aplicación de la normativa presupuestaria y sobre Hacienda Pública, con las remisiones que, en ocasiones, se producen a la *Ley General Tributaria*.

Finalmente, cabe recordar que la sentencia de 17 de marzo de 2025 (casación número 7628/2021), con cita de varias anteriores, advierte de que la interpretación de los contratos y negocios jurídicos celebrados entre las partes es tarea que corresponde a los tribunales de instancia, sin que este Tribunal de casación deba intervenir salvo que, al desarrollarla, aquéllos incurran en arbitrariedad ofreciendo un resultado ilógico, contradictorio o contrario a algún precepto legal».

Concluye reiterando la doctrina jurisprudencial fijada por la sentencia de 25 de octubre de 2021 (Rec. 8243/2019) en los siguientes términos: «A efectos de fijar el inicio del cómputo del plazo de prescripción de la acción del contratista para reclamar a la Administración cuando no existe el acto formal de liquidación del contrato previsto legalmente, cabe considerar que, en el marco de un contrato de obras, la prescripción comienza cuando se produzcan otros actos concluyentes -como la certificación final de las obras seguida de la

devolución de las garantía definitivas- que determinan o ponen de manifiesto la conclusión o extinción de la relación contractual».

Conforme a esta doctrina, debe prevalecer el criterio de aplicar la regla general de prescripción de acciones prevista en la Ley General Presupuestaria, pues el TS señala: «*Por consiguiente, no cabe duda alguna de que el régimen jurídico de la prescripción de las acciones en materia de contratación administrativa viene presidido por la aplicación de la normativa presupuestaria y sobre Hacienda Pública, con las remisiones que, en ocasiones, se producen a la Ley General Tributaria*».

Por ello, dado que el saldo a favor de la Administración deviene del acta de comprobación, medición y liquidación de las obras de fecha 5 de junio de 2019, ha transcurrido el plazo de cuatro años para exigir el pago de dicha cantidad, conforme a la doctrina citada.

C O N C L U S I Ó N

Se dictamina conforme a Derecho la Propuesta de Resolución por la que se procede a la resolución del contrato administrativo de obras denominado «*Construcción de un centro integrado de F.P. en Los Llanos de Aridane, La Palma*» , adjudicado a la empresa (...), al concurrir las causas de resolución del contrato en los términos expuestos, tal como se razona, salvo lo relativo a la liquidación del contrato conforme a lo expuesto en el Fundamento IV del presente Dictamen.