Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 3 de marzo de 2026.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Icod de los Vinos en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de resolución del contrato de obras denominado «Ejecución de las obras incluidas en las Memorias Descriptivas de las obras de reforma, ampliación y mejora 2022 de los Centros Educativos de Infantil y Primaria de Icod de los Vinos -Lotes 4, 6 y 7- (REF. TAO. 6223/2022)», adjudicado a la entidad mercantil (...) (EXP. 9/2026 CA)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por el señor Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Icod de los Vinos mediante oficio de 16 de enero de 2026, con entrada en este Consejo Consultivo el 19 siguiente, es la Propuesta de Resolución mediante la cual se resolvería el contrato de obras denominado «*Ejecución de las obras incluidas en las Memorias Descriptivas de las obras de reforma, ampliación y mejora 2022 de los Centros Educativos de Infantil y Primaria de Icod de los Vinos -Lotes 4, 6 y 7- (REF. TAO. 6223/2022)*», adjudicado a la entidad mercantil (...).

2. La legitimación del Alcalde para solicitar el presente dictamen, su carácter preceptivo y la competencia del Consejo Consultivo para emitirlo 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 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), y del art. 109.1.d), de carácter básico, del Reglamento General de la Ley de Contratos de las

[*] **Ponente: Sr. Pérez Hernández.**

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*».

Estas circunstancias concurren en el presente procedimiento administrativo -incluida la oposición del contratista-.

También son de aplicación, subsidiariamente, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP) de acuerdo con lo establecido en la Disposición final cuarta, apartado 1 de la LCSP, porque el presente procedimiento se inició con posterioridad a su entrada en vigor, así como el art. 114.3 del Real Decreto Legislativo 781/1986, del Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local.

Y asimismo resulta aplicable, en lo que no se oponga a la LCSP (Disposición derogatoria de la LCSP), el antes citado 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 recordar 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 de obras denominado «*Ejecución de las obras incluidas en las Memorias Descriptivas de las obras de reforma, ampliación y mejora 2022 de los Centros Educativos de Infantil y Primaria de Icod de los Vinos -Lotes 4, 6 y 7- (REF. TAO. 6223/2022)*», por Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 20 de julio de 2023, resulta de aplicación la LCSP (Disposición Transitoria primera.2, en relación con la Disposición final decimosexta).

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 30 de octubre de 2025, esto es, bajo la vigencia de la LCSP, 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 (LCSP, D. Ad. 3.ª, 8). Si este trámite preceptivo se entiende cumplimentado mediante el documento titulado *Informe Jurídico Propuesta*, que aparece firmado con fecha 30 de diciembre de 2025 conjuntamente por dos personas -porque alguna de ellas tenía la condición de secretario o secretaria-, o mediante otro anterior de igual nombre, firmado el 29 de octubre por una persona y el 30 de diciembre por la *Secretaría General* del ayuntamiento, será necesario esclarecerlo y expresarlo así o, en otro caso, deberá subsanarse la falta del informe preceptivo, obteniéndolo y aportándolo, una u otra cosa antes de dictar la resolución final del expediente.

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. Consta que se ha llevado a efecto el referido trámite.

4. La competencia para resolver este expediente de resolución contractual corresponde a la Junta de Gobierno Local 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 30 de octubre de 2025, podemos concluir que su caducidad se producirá el 30 de junio de 2026, si antes no se resuelve y notifica la resolución a los interesados, ello sin perjuicio de la suspensión del plazo de caducidad por el tiempo que medie entre la solicitud del Dictamen y su definitiva recepción, que no podrá exceder en ningún caso de tres meses, acordada mediante Decreto de fecha 30 de diciembre de 2025.

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:

- Mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 20 de julio de 2023 se acordó:

« (...) TERCERO.- Adjudicar los LOTES 4, 6 y 7 de la contratación de las obras contenidas en la memoria técnica «MEMORIA TÉCNICA VALORADA R.A.M. 2022», REF. TAO. 6223/2022, licitado por procedimiento abierto simplificado, a (...), con CIF núm. (...), y de acuerdo a las siguientes ofertas:

LOTE 4: Memoria técnica "obra de reforma y mantenimiento en "C.E.I.P. (...), C.E.I.P (...) y E.E.I (...)", con una oferta económica de CINCUENTA Y DOS MIL OCHOCIENTOS OCHENTA Y SEIS EUROS CON SETENTA Y CINCO CÉNTIMOS (/52.886,75/), más TRES MIL SETECIENTOS DOS EUROS CON SIETE CÉNTIMOS (/3.702,07€/) correspondiente al IGIC, y con el compromiso de ejecución de la Mejora 1 y 2 desglosada en la cláusula 11.1.1.1.2 del pliego de cláusulas administrativas particulares, con cargo a la partida presupuestaria 32300.63200. Reforma, ampliación y mejora. Colegios Públicos. RAM. Remanentes 2021, RC 202200037313, por un importe total de CINCUENTA Y SEIS MIL QUINIENTOS OCHENTA Y OCHO EUROS CON CINCUENTA Y DOS CÉNTIMOS (/56.588,82€/).

LOTE 6: Memoria técnica "OBRAS DE REFORMA Y MANTENIMIENTO EN EL "E.E.I. ICOD", con una oferta económica de CUARENTA Y CINCO MIL DOSCIENTOS QUINCE EUROS CON SETENTA Y CINCO CÉNTIMOS (/45.215,75€/), más TRES MIL CIENTO SESENTA Y CINCO EUROS CON DIEZ CÉNTIMOS (/3.165,10€/) correspondiente al IGIC, y con el compromiso de ejecución de la Mejora 1 y 2 desglosada en la cláusula 11.1.1.1.2 del pliego de cláusulas administrativas particulares, con cargo a la partida presupuestaria 32300.63200. Reforma, ampliación y mejora. Colegios Públicos. RAM. Remanentes 2021, RC 202200038179, por un importe total de CUARENTA Y OCHO MIL TRESCIENTOS OCHENTA EUROS CON OCHENTA Y CINCO CÉNTIMOS (/48.380,85€/).

LOTE 7: Memoria técnica "obra de reforma y mantenimiento en "C.E.I.P. (...)-GIMNASIO, C.E.I.P. (...),-CANCHAS DEPORTIVAS, C.E.I.P. (...) – CANCHAS DEPORTIVAS"; con una oferta económica OCHENTA Y CINCO MIL TRESCIENTOS SESENTA Y OCHO EUROS CON TREINTA Y CIENTO CÉNTIMOS (/85.368,35€/), más CINCO MIL NOVECIENTOS SETENTA Y CINCO EUROS CON SETENTA Y OCHO CÉNTIMOS (/5.975,78€/) correspondiente al IGIC, lo que hace un total de NOVENTA Y UN MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y CUATRO EUROS CON CATORCE CÉNTIMOS (/91.344,14€/) y con el compromiso de ejecución de la Mejora 1 y 2 desglosada en la cláusula 11.1.1.1.2 del pliego de cláusulas administrativas particulares, con cargo a las partidas presupuestarias con el siguiente desglose:

(...) ».

- Con fecha 3 de agosto de 2023 se llevó a efecto la formalización del contrato.

- Con fecha 21 de septiembre de 2023 se levantó Acta de comprobación de replanteo respecto de las obras del Lote 4, cuyo plazo de ejecución era de ocho meses.

- Con fecha 2 de septiembre de 2023 se levantó Acta de comprobación de replanteo respecto de las obras del Lote 7, cuyo plazo de ejecución era de seis meses.

- Respecto a las obras del Lote 6, cuyo plazo de ejecución era de cuatro meses, no se llevó a cabo el levantamiento del Acta de comprobación de replanteo por incomparecencia de la contratista.

- Mediante Auto del Juzgado de lo Mercantil Número 7 de Madrid de fecha 5 de julio de 2024 se declaró en concurso voluntario a la entidad (...).

- Con fecha 15 de octubre de 2025 se emitió Informe técnico del Responsable del Contrato en el que se hace constar lo siguiente:

« (...) SEGUNDO.- Relacionado con el expediente administrativo por el que se adjudica las obras, se aperturaron los siguientes expedientes administrativos relativos a la ejecución de las obras contenidas en cada Lote, que en relación con los Lotes objeto del presente son los que a continuación se diferencian:

Ref TAO 5481/2023, expediente administrativo en el que se continúan los trámites administrativos que corresponden a la ejecución de las obras contenidas en el LOTE 4:

Memoria Técnica de las obras de Reforma Mantenimiento en el "C.E.I.P. (...), C.E.I.P (...) y E.E.I (...)", con un plazo de ejecución de OCHO (/8/) MESES, a contar desde el inicio de las mismas, figurando que se levanta el acta de replanteo e inicio de obra el 21 de septiembre 2023, por lo que la obra debería haber finalizado el pasado 21 de mayo de 2024, constando, no obstante, como última actuación en el expediente Resolución 2123/2023 de fecha 1 de diciembre, del Sr. Concejal Delegado de Contratación, por la que se aprobaba las Certificaciones Ordinarias 1ª, correspondiente a las obras ejecutadas en septiembre de 2023 y 2ª correspondiente a las obras ejecutadas en octubre de 2023, referenciándose en esta última que el porcentaje de ejecución corresponde a un 36,47% respecto al presupuesto de ejecución vigente, que corresponde con las siguientes unidades de obra:

El lote 4:

Ejecutaron parcialmente las obras correspondientes al C.E.I.P. (...)- (...), quedando sin ejecutar uno de los baños de planta baja por completo y la colocación de mamparas en uno de los baños de planta alta así como la instalación de los paneles para la colocación de los lavamanos.

Demoliciones 2.021,12€

Albañilerías y Revestimientos 2.046,67€

Pavimentos y Alicatados 3.977,48€

Carpinterías 587,10 €

Fontanería 1.544,51€

Saneamiento 1.419,95€

Aparatos Sanitarios 2.580,71€

Seguridad y Salud 212,47€

Gestión de Residuos 1.069,32€

TOTAL E.M.: 15.459,33€

En este centro la instalación de las mamparas se realizó parcialmente y el resto de instalaciones tanto de mamparas acopiadas en obra como los sanitarios fueron instaladas por el personal del ayuntamiento.

(...)

Las obras correspondientes a este Lote 4 quedaron interrumpidas desde el 23 de enero de 2024, procediendo el adjudicatario a la retirada de los materiales de obra de la zona de acopio original y su traslado a una zona de menor acceso por parte de los usuarios del centro, no ejecutándose unidades distintas a las ya certificadas y abonadas, por lo que la obra que se ha ejecutado se encuentra liquidadas.

Ref TAO 5482/2023, expediente administrativo abierto para la continuación de los trámites administrativos que correspondiesen a la ejecución de las obras contenidas en el LOTE 6: OBRAS DE REFORMA Y MANTENIMIENTO EN EL "E.E.I. ICOD", con un plazo de ejecución de CUATRO (/4/) MESES, a contar desde el inicio de las mismas, no obstante no se procedió a la formalización del acta de replanteo por incomparecencia de la empresa, tras requerimiento formulados por esta Administración en plazo para su suscripción.

Ref TAO 5483/2023 expediente administrativo abierto para la continuación de los trámites administrativos que correspondiesen a la ejecución de las obras contenidas en el LOTE 7: C.E.I.P. (...)-GIMNASIO, C.E.I.P. (...), CANCHAS DEPORTIVAS, C.E.I.P. (...) – CANCHAS DEPORTIVAS, con un plazo de ejecución de SEIS (/6/) MESES, figurando que se levanta el acta de replanteo e inicio de obra, si bien consta suscrita el 10 de noviembre de 2023, la realidad es que esta es rectificativa de la formalizada el 2 de septiembre de 2023, que por errores de transcripción debió ser sustituida, por lo que la obra debió finalizar el 2 de marzo de 2024, constando, no obstante, como última actuación en el expediente Resolución 2125/2023 de fecha 1 de diciembre, del Sr. Concejal Delegado de Contratación, por la que se aprobaba las Certificaciones Ordinarias 1ª, correspondiente a las obras ejecutadas en septiembre de 2023

y 2ª correspondiente a las obras ejecutadas en octubre de 2023, referenciándose en esta última que el porcentaje de ejecución corresponde a un 11,82 % respecto al presupuesto de ejecución vigente, que corresponde con las siguientes unidades de obra:

Sólo se ejecutó la parte del lote referente al lote que afecta al C.E.I.P. EMETRIO G. ALBELO, en el suministro e instalación del Pavimento del Pabellón deportivo. El resto del lote quedo sin iniciar ningún tipo de trabajo por parte de la empresa.

El lote 7:

Pavimentos Gimnasio y gestión de residuos 30.064,96€ Seguridad y Salud 200,01€

TOTAL E.M.: 30.264,48 €

(...)

Las obras correspondientes a este Lote 7 quedaron interrumpidas desde el 31 de enero de 2024, procediendo el adjudicatario a la retirada de los materiales de obra y las bandejas de escombros con esta fecha, no ejecutándose unidades distintas a las ya certificadas y abonadas, por lo que la obra que se ha ejecutado se encuentra liquidada».

III

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

- Mediante Decreto del Concejal Delegado de Contratación de fecha 30 de octubre de 2025 se incoó el presente procedimiento de resolución contractual, acordándose:

«PRIMERO.- Dar audiencia al adjudicatario de los LOTES 4, 6 y 7 incluidos en la licitación del contrato de las obras contenidas en la «MEMORIA TÉCNICA VALORADA R.A.M. 2022. LOTES», (...), con CIF núm. (...), formule las alegaciones que estime procedentes en el expediente de referencia al proceder la resolución del contrato por demora en la ejecución del contrato procediendo la incautación de las garantías.

SEGUNDO.- Dar audiencia a COMPAÑÍA (...), con CIF (...), como entidad aseguradora, para que en el plazo de DIEZ (/10/) días NATURALES, al proceder la incautación de los seguros depositados en concepto de garantía para responder de la ejecución por los Lotes 4, 6 y 7 incluidos en la licitación del contrato de las obras contenidas en la «MEMORIA TÉCNICA VALORADA R.A.M. 2022. LOTES», adjudicados a la empresa (...).

TERCERO.- Notificar la presente resolución al contratista (...) y COMPAÑÍA (...) con expresión de los recursos que procedan».

- Mediante escrito de fecha 9 de diciembre de 2025, por el administrador concursal de la entidad contratista se formulan alegaciones oponiéndose a la resolución contractual en los siguientes términos:

« (…) Adjuntamos el Auto de declaración de concurso de Proyectos y (…) de fecha 5 de julio de 2024 para que procedan a la cesión de contrato firmado el 2 de agosto de 2023, sin pérdida de fianza, que incluye los siguientes lotes:

- LOTE 4: "Obra de Reforma y Mantenimiento en C.E.I.P. (…), C.E.I.P. (…) y E.E.I. (…)" e importe 56.588,82 € (I.G.I.C. incluido)

- LOTE 6: "Obras de Reforma y Mantenimiento en el E.E.I. ICOD" e importe 48.380,85 € (I.G.I.C. incluido)

- LOTE 7: "Obra de Reforma y Mantenimiento en C.E.I.P. (…)-GIMNASIO, C.E.I.P. (…), CANCHAS DEPORTIVAS, C.E.I.P. (…)" e importe 91.344,14 € (I.G.I.C. incluido).

Debido a que, tal y como se pone de manifiesto en el artículo 211 de la LCSP, que contiene las causas de resolución, en el presente caso es de aplicación el apartado b) que dice lo siguiente: "La declaración de concurso o la declaración de insolvencia en cualquier otro procedimiento". Por lo tanto, tal y como se acredita en el Auto de declaración de concurso de fecha 5 de julio de 2024, se debe admitir la resolución».

- Con fecha 30 de diciembre de 2025 se emite «*Informe Propuesta de Resolución*», en la que se propone:

« (…)

PRIMERO.- Desestimar parcialmente las alegaciones presentadas por (…), administrador concursal de la mercantil Proyectos y (…) el 9 de diciembre de 2025, bajo el núm. de R.E. CIF (…), ya que procede la pérdida de la garantía de acuerdo a los antecedentes de hecho y consideraciones jurídicas expuestas.

SEGUNDO.- Resolver el contrato adjudicado del "LOTE 4: Memoria técnica "obra de reforma y mantenimiento en "C.E.I.P. (…), C.E.I.P (…) y E.E.I (…)" incluido en la licitación del contrato de las obras contenidas en la «MEMORIA TÉCNICA VALORADA R.A.M. 2022. LOTES», a la empresa (…), con CIF núm. (…), por demora en la ejecución del contrato, de conformidad con los antecedentes y consideraciones jurídicas expuestas.

TERCERO.- Resolver el contrato adjudicado del "LOTE 6: Memoria técnica "OBRAS DE REFORMA Y MANTENIMIENTO EN EL "E.E.I. ICOD"» incluido en la licitación del contrato de las obras contenidas en la «MEMORIA TÉCNICA VALORADA R.A.M. 2022. LOTES, a la empresa (…), con CIF núm. (…), por demora en la ejecución del contrato, de conformidad con los antecedentes y consideraciones jurídicas expuestas.

CUARTO.- Resolver el contrato adjudicado del «"LOTE 7: Memoria técnica "obra de reforma y mantenimiento en "C.E.I.P. (...)-GIMNASIO, C.E.I.P. (...), -CANCHAS DEPORTIVAS, C.E.I.P. (...) – CANCHAS DEPORTIVAS"» incluido en la licitación del contrato de las obras contenidas en la «MEMORIA TÉCNICA VALORADA R.A.M. 2022. LOTES, a la empresa (...), con CIF núm. (...), por demora en la ejecución del contrato, de conformidad con los antecedentes y consideraciones jurídicas expuestas.

QUINTO.- Incautar la garantía definitiva por importe 2.644,34 €, constituida a favor de esta Administración (documento contable OCVD-CVD 202300025203) por la empresa (...) para responder de las responsabilidades derivadas del contrato LOTE 4: Memoria técnica "obra de reforma y mantenimiento en "C.E.I.P. (...), C.E.I.P (...) y E.E.I (...)" incluido en la licitación del contrato de las obras contenidas en la «MEMORIA TÉCNICA VALORADA R.A.M. 2022. LOTES, mediante seguro de caución núm. 2023/52022 correspondiente a la póliza abierta de seguro de caución núm. 1010375, asegurador la empresa COMPAÑÍA (...)

SEXTO.- Incautar la garantía definitiva por importe 2.260,79 €, constituida a favor de esta Administración (documento contable OCVD-CVD 202300025204 por la empresa (...) para responder de las responsabilidades derivadas del contrato "LOTE 6: Memoria técnica "OBRAS DE REFORMA Y MANTENIMIENTO EN EL "E.E.I. ICOD"» incluido en la licitación del contrato de las obras contenidas en la «MEMORIA TÉCNICA VALORADA R.A.M. 2022. LOTES, mediante seguro de caución núm. Nº 2023/52023 C correspondiente a la póliza abierta de seguro de caución núm. 1010375, asegurador la empresa COMPAÑÍA (...)

SÉPTIMO.- Incautar la garantía definitiva por importe 4.268,42 €, constituida a favor de esta Administración (documento contable OCVD-CVD 202300025205 por la empresa (...) para responder de las responsabilidades derivadas del contrato «"LOTE 7: Memoria técnica "obra de reforma y mantenimiento en "C.E.I.P. (...)-GIMNASIO, C.E.I.P. (...), -CANCHAS DEPORTIVAS, C.E.I.P. (...) – CANCHAS DEPORTIVAS"» incluido en la licitación del contrato de las obras contenidas en la «MEMORIA TÉCNICA VALORADA R.A.M. 2022. LOTES, mediante seguro de caución núm. Nº 2023/52024 correspondiente a la póliza abierta de seguro de caución núm. 1010375, asegurador la empresa COMPAÑÍA (...)

OCTAVO.- Comunicar que los servicios dependientes del órgano de contratación requerirá al contratista de los Lotes 4, 6 y 7, para que dentro del plazo de quince días hábiles contados a partir desde el siguiente a la recepción de la presente, asista en el día y hora que se indique al acto de comprobación y medición general de las obras realizadas, en día y hora que serán comunicados de forma fehaciente, a los efectos de practicar la medición contradictoria junto con la dirección facultativa y en presencia, si fuera preceptivo, del representante de la Intervención, haciéndole saber que el contratista tiene la obligación de asistir al acto de medición, y en caso de no asistir, se le remitirá el acta de medición para que pueda formular alegaciones en el plazo señalado, cuyo resultado será vinculante

Finalizada la medición contradictoria, y en el plazo establecido, se procederá a la valoración de las obras efectivamente ejecutadas conforme al proyecto, realizando la correspondiente relación valorada y tramitando la liquidación de acuerdo con lo previsto en el artículo 246 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, y el artículo 169 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre.

NOVENO.- Una vez tramitada la liquidación de las obras ejecutadas esta Administración, dispondrá de la obra efectuada y adoptar las medidas necesarias para la continuidad de la ejecución, bien sea por medios propios, bien mediante la adjudicación urgente a un nuevo contratista, si fuere necesario, no procediéndose a transferir la titularidad o uso de la parcela ni de los elementos materiales al contratista original. Todo ello, sin perjuicio de las acciones que correspondan en derecho en relación con la valoración practicada.

DÉCIMO.- Notificar la presente resolución al contratista (...) y COMPAÑÍA (...) con expresión de los recursos que procedan».

- Mediante Decreto de la Alcaldía de fecha 30 de diciembre de 2025 se acordó:

«PRIMERO.- Hacer suyo el informe jurídico propuesta de fecha 30 de diciembre de 2025.

SEGUNDO.- Solicitar Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias.

TERCERO.- Suspender el plazo máximo legal para resolver el procedimiento por el tiempo que medie entre la petición del Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias y la recepción de dicho dictamen».

IV

1. Las causas de resolución del contrato vienen establecidas con carácter general en el art. 211 LCSP y de forma específica para el contrato de obras en su art. 245 y, en el caso de este expediente, en la cláusula 34 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.d) LCSP, esto es, *«La demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista (...) »*.

El contratista, por su parte, había invocado en sus alegaciones como causa de resolución la prevista en la letra b) del mismo art. 211 LCSP: *«La declaración de concurso o la declaración de insolvencia en cualquier otro procedimiento»*. Esta declaración se produjo el 5 de julio de 2024.

La concurrencia de varias y distintas causas de resolución contractual está hoy expresamente prevista y reglamentada en el art. 211.2 de la actual LCSP de 2017,

que establece que *«En los casos en que concurran diversas causas de resolución del contrato con diferentes efectos en cuanto a las consecuencias económicas de la extinción, deberá atenderse a la que haya aparecido con prioridad en el tiempo».*

Antes de la vigencia de la LCSP de 2017, bajo el imperio de la ley anterior, la jurisprudencia y la doctrina del Consejo, y la generalidad de la doctrina consultiva y de la práctica judicial, habían aplicado el mismo criterio, hoy contenido en el expreso mandato legal. Así, había razonado el Consejo (Dictámenes 60/2016, de 10 de marzo, 335/2021, de 17 de junio, 278/2022, de 7 de julio, o 140/2025, de 4 de abril, entre otros] lo siguiente: « *(...) no existe una regulación específica sobre la concurrencia de causas de resolución en la contratación administrativa. La doctrina del Consejo de Estado ha establecido una consolidada doctrina favorable a considerar de aplicación prioritaria la causa de resolución que aparezca antes en el tiempo. En su Dictamen 47.892, de 4 de julio de 1985, se sostiene que "cuando concurren diversas causas de resolución del contrato con diferentes efectos en cuanto a las consecuencias económicas de la extinción debe atenderse a la que haya aparecido con prioridad en el tiempo". Así lo ha entendido también el Consejo Consultivo de Canarias, que ya, desde su Dictamen 142/2012, de 13 de marzo, con cita de la doctrina legal constantemente reiterada por el Consejo de Estado, señaló que "la resolución de un contrato procede al surgir una causa a la cual la ley liga ese efecto, de modo que si posteriormente sobrevienen otras causas, estas son ya irrelevantes; que no puede alegarse como causa resolutoria una distinta y posterior para encubrir un incumplimiento anterior del contratista de las cláusulas contractuales atinentes al plazo; que si existe causa para la resolución contractual por culpa del contratista, esta causa es de aplicación necesaria". Y que "también es doctrina legal del Consejo de Estado que la resolución de un contrato no puede basarse en más de una causa, especialmente cuando comporten efectos resolutorios de distinto alcance, por lo que una resolución contractual no se puede fundamentar simultáneamente en el incumplimiento de la empresa contratista y en la posterior suspensión de pagos de la misma, pues solo cabe fundada en la primera dada su prioridad temporal»*.

Hoy, ya bajo la vigencia de la Ley actual, el Tribunal Supremo ha sentado jurisprudencia de idéntico contenido, que es obligado y útil citar en detalle en cuanto concierne, en particular, a la declaración del contratista en concurso de acreedores cuando ello, que es causa de resolución según la Ley, viene a concurrir con otra causa, concretamente con el incumplimiento del contratista.

Así, la Sala 3.ª del TS, en Sentencia de 3 de diciembre de 2020, dictada para unificación de doctrina, razona:

« (...) el artículo 211.2 de la LCSP 2017, que prevé que de concurrir "diversas causas de resolución del contrato con diferentes efectos en cuanto a las consecuencias económicas

de la extinción, deberá atenderse a la que haya aparecido con prioridad en el tiempo", precepto que recoge de manera literal la doctrina del Consejo de Estado (vgr. dictamen 47.892, de 4 de julio de 1985). Ciertamente esta novedad encaja más bien con otra: la supresión de la imperatividad de la resolución si el concurso está en fase de ejecución (cf. artículo 213.3); pero no deja de ser ilustrativa cuando en las circunstancias expuestas en este Fundamento de Derecho, cabe ponderar qué causa de resolución prevalece».

A partir de lo cual, para fijar doctrina casacional y por tanto jurisprudencia, dice el TS:

« (...) en caso de haber sido declarado en concurso del contratista, con apertura de la fase de liquidación, si tal causa de resolución concurre con el incumplimiento culpable del contratista como causa de resolución anterior y que persiste, cabe apreciar que procede resolver por esta segunda causa».

Consecuencia de la aplicación de la ley y de la jurisprudencia y doctrina citadas es que en el presente caso se aprecie con meridiana claridad que la causa de resolución a aplicar debe ser la demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista, que es la que *aparece con prioridad en el tiempo*, pues conforme al PCAP las obras del Lote 4 debían finalizar el 21 de mayo de 2024; las del Lote 6 en el plazo de cuatro meses desde la firma del Acta de replanteo que nunca se llegó a levantar dada la incomparecencia de la contratista; y, las del Lote 7, el día 2 de marzo de 2024; y, siendo la declaración de concurso posterior a tales fechas -5 de julio de 2024-, al sobrevenir con dicha posterioridad resulta ya irrelevante.

2. Para que la referida prioridad opere como manda la ley, el incumplimiento del contratista debe tener la entidad suficiente para que sea causa de resolución. Como hemos reiterado en distintas ocasiones (véase, en este sentido, el Dictamen 474/2022, de 7 de diciembre), la resolución del contrato por culpa del contratista requiere un incumplimiento *«grave»*, no bastando cualquier incumplimiento contractual (STS de 2 de abril de 1992). La STS de 25 de junio de 2002, propone una descripción de las características que hacen esencial el incumplimiento en atención a las circunstancias concurrentes y sostiene que *«el incumplimiento ha de ser grave y de naturaleza sustancial, debiendo dilucidar en qué supuestos se trata de verdadero y efectivo incumplimiento de las obligaciones contractuales, revelador de una voluntad deliberada y clara de no atender, dolosa o culposamente, los compromisos contraídos»*.

Además, entre otros, en nuestros Dictámenes 334/2021, de 17 de junio y 374/2019, de 17 de octubre hemos señalado: *« (...) Una obligación contractual esencial sería aquella que tiende a la determinación y concreción del objeto del contrato de forma*

que su incumplimiento determinaría que no se alcance el fin perseguido por el contrato. Ahora bien, en el mismo sentido de la Propuesta de Resolución, debe decirse que ha venido señalando el Tribunal Supremo, así, en su STS de 1 de octubre de 1999 que "a los efectos de apreciar un incumplimiento bastante para la resolución, lo determinante debe ser que afecte a la prestación principal del contrato, y que se exteriorice a través de una inobservancia total o esencial de dicha prestación", es decir, que lo determinante para dilucidar el carácter esencial de una obligación no es la calificación, en el sentido de "denominación" que se le dé en el contrato, sino su relación determinante con el objeto mismo del contrato.

Así resulta, como trascribe la Propuesta de Resolución, que "por cláusula contractual esencial se ha de entender aquella que tiende a la determinación y concreción del objeto del contrato y por lo tanto derivan del mismo, de forma que su incumplimiento determinaría que no se alcanzara el fin perseguido por el contrato».

3. 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 faculte 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 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»*.

La aplicación de los anteriores criterios al contrato de obras ha sido también objeto de pronunciamientos del Consejo: entre otros, en los Dictámenes 243/2017, de 13 de julio; 318/2021, de 10 de junio; y 333/2021, de 17 de junio, se sostuvo lo siguiente:

«2. El objeto del contrato de obras es la realización de una obra, la cual se define como el resultado de un conjunto de trabajos de construcción o de ingeniería civil, destinado a

cumplir por sí mismo una función económica o técnica, que tenga por objeto un bien inmueble (art. 6 LCSP). El contrato de obras es, por tanto, un contrato de resultado por el cual el contratista se obliga a realizar una obra determinada por un precio alzado; además es de resultado total, porque su objeto es la ejecución de una obra completamente terminada, puesto que debe ser apta para cumplir por sí misma la función para la cual fue proyectada. Su objeto no es la actividad de construcción necesaria para realizar la prestación que debe el contratista, sino el resultado de esa actividad, una obra terminada conforme a su proyecto. Esta naturaleza de contrato de resultado comporta la indivisibilidad jurídica del mismo y de la obra que tiene por objeto, como así resulta del art. 205 LCSP que dispone que el contrato sólo se cumple por el contratista cuando éste haya realizado, de acuerdo con los términos del mismo y a satisfacción de la Administración, la totalidad de la prestación. Esto significa que no puede ser cumplido por el contratista de forma parcial y sucesiva mediante la ejecución de las distintas fases del proceso constructivo, ni la Administración queda obligada al pago hasta que no se le entregue la obra completamente terminada, tal como resulta del art. 215 LCSP que establece que los abonos al contratista por las operaciones preparatorias y por las certificaciones de la obra ejecutada mensualmente tienen la naturaleza de pagos a cuenta, sujetos a las rectificaciones y variaciones que se produzcan en la medición final, por lo que en ningún caso suponen la aprobación y recepción de las obras parciales que comprenden.

(...)

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

4. Conforme al art. 211.1.d) LCSP, constituye causa de resolución de los contratos de obras la demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista, y el art. 193.1 LCSP, obliga a éste a cumplir el contrato dentro del plazo total fijado para su realización, así como de los plazos parciales señalados para su ejecución sucesiva, habilitando los números 3 a 5 de dicho artículo a la Administración para optar indistintamente por la resolución del contrato o por la imposición de penalidades cuando el contratista, por causas imputables al mismo,

hubiere incurrido en demora respecto al cumplimiento del plazo total, o de los plazos parciales, en este último caso cuando así se hubiese previsto en el PCAP o cuando la demora en el cumplimiento de aquéllos haga presumir razonablemente la imposibilidad de cumplir el plazo total.

En este expediente resulta evidente que la empresa contratista ha incumplido de forma injustificada el plazo de ejecución de las obras. A tal efecto el Informe técnico del Responsable del Contrato señala lo siguiente, que se transcribió parcialmente antes, del que resulta que del llamado *Lote 4* el contratista ejecutó obras por un 36,47 % de lo presupuestado, que del *Lote 6* no llegó a iniciarse la ejecución de las obras y que del Lote 7 el porcentaje de ejecución fue un 11,82 % respecto al presupuesto.

Además, es importante advertir que todas estas estas circunstancias que constan debidamente acreditadas en el expediente administrativo no han sido refutadas ni justificadas por prueba en contrario aportada por la empresa contratista, quien se ha limitado a aducir que procede la resolución contractual a consecuencia de su declaración en situación de concurso de acreedores, pero sin negar en momento alguno los incumplimientos que se le imputan.

En conclusión, ha quedado suficientemente acreditado -a través de los informes técnicos y de los demás elementos que obran en el expediente- que el incumplimiento de los plazos para la ejecución de las obras es imputable a la entidad contratista, y que este incumplimiento le es imputable de modo exclusivo, sin la concurrencia de ninguna otra circunstancia salvo su propia conducta, y debe calificarse de incumplimiento grave -y culpable, como se dirá- de sus obligaciones.

De todo ello resulta la existencia de la causa de resolución contractual prevista en el art. 211.1, letra d) LCSP.

5. Una vez apreciada la concurrencia de causa para la resolución del contrato por incumplimiento de la obligación principal del contratista, procede determinar los efectos de aquélla.

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).

En el presente expediente resulta evidente que el incumplimiento de la entidad contratista ha de calificarse como culpable, como se ha dicho, pues solo a ella le es imputable el incumplimiento de la obligación principal del contrato, que era la realización de las obras de reforma, ampliación y mejora de los centros educativos municipales, por lo que procede la incautación de la garantía.

En aplicación del precepto legal citado el Consejo Consultivo ha mantenido de forma constante que en aquellos casos en los que se declare el incumplimiento culpable del contratista procede siempre la incautación de la garantía definitiva prestada, aunque, si el importe de los daños y perjuicios causados supera el montante de esta garantía, se tramite luego el pertinente 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).

No debe ser óbice para ello la insinuación contenida en el Informe Jurídico Propuesta, de 29 de octubre de 2025, que es el antecedente inmediato de la decisión de incoar este expediente, sobre la inconveniencia de formular un pronunciamiento sobre los daños que haya podido causar el contratista, a causa de la inactividad de la propia administración.

Y tal propuesta o indicación inicial -no contenida en los posteriores actos municipales- no es óbice para la incautación de la garantía, que resulta un efecto obligado de la resolución en estos casos de incumplimiento culpable, por haberlo querido así el legislador, como resulta de la doctrina consultiva y de la práctica judicial.

Además, la aludida sugerencia no tiene tampoco el efecto de impedir que, en el expediente posterior que pueda instruirse se determine la existencia y el alcance de los eventuales daños y si exceden o no de la fianza, y el modo y forma de su resarcimiento.

Por último, en el procedimiento tramitado se deberá actuar de acuerdo con lo establecido en el art. 246 LCSP: «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 este, en el domicilio que figure en el expediente de contratación, para su

asistencia al acto de comprobación y medición». Ello se anuncia en la propuesta examinada.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución por la que se procede a la resolución del contrato de obras denominado «*Ejecución de las obras incluidas en las Memorias Descriptivas de las obras de reforma, ampliación y mejora 2022 de los Centros Educativos de Infantil y Primaria de Icod de los Vinos -Lotes 4, 6 y 7- (REF. TAO. 6223/2022)*», adjudicado a la entidad mercantil (...), se considera conforme a Derecho por los razonamientos expuestos en el Fundamento IV de este Dictamen, aunque deberá completarse el expediente como se indica en el Fundamento III, apartado 3.2.2.