Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 9 de marzo de 2026.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Consejero de Transición Ecológica y Energía del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de resolución del contrato de la obra de mejora y unificación de las instalaciones eléctricas y de autogeneración energética en el Parque Nacional de Garajonay, adjudicado a (...) (EXP. 21/2026 CA)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen tiene por objeto examinar la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución formulada por la Consejería de Transición Ecológica y Energía del Gobierno de Canarias, en cuya virtud se acuerda la resolución del contrato de la obra de mejora y unificación de las instalaciones eléctricas y de autogeneración energética en el Parque Nacional de Garajonay, adjudicado a (...).

2. La legitimación para solicitar la emisión del Dictamen de este Consejo Consultivo le corresponde al Sr. Consejero de Transición Ecológica y Energía del Gobierno de Canarias, según lo dispuesto en el art. 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias -en adelante, LCCC-.

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

En este sentido, el art. 191.3, letra a) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y

[*] **Ponente: Sr. Belda Quintana.**

2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 -en adelante, LCSP- señala que « *(…) será preceptivo el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva en los casos y respecto de los contratos que se indican a continuación: a) La interpretación, nulidad y resolución de los contratos, cuando se formule oposición por parte del contratista*». Circunstancia que concurre en el presente procedimiento administrativo -incluida la oposición del contratista- y que determina la preceptividad del dictamen de esta Institución consultiva.

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

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

En cuanto al régimen sustantivo, habiéndose adjudicado el contrato administrativo que aquí nos ocupa a través de la Resolución del Director General de Espacios Naturales y Biodiversidad número 317/2024, de 7 de octubre, resulta aplicable la LCSP [Disposición Transitoria primera.2 en relación con la Disposición final decimosexta de la LCSP]. Dentro del referido marco legal, el régimen al que han de ajustarse los efectos y extinción del contrato es, según dispone el art. 25 LCSP, el establecido por la propia Ley y sus disposiciones de desarrollo [actualmente, y a falta de tal desarrollo reglamentario, el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre -en adelante, RGLCAP-], aplicándose supletoriamente las restantes normas de Derecho administrativo y, en su defecto, las normas de Derecho privado.

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

A la vista de lo anteriormente expuesto, y habiéndose iniciado el presente procedimiento de resolución contractual mediante la Resolución del Director General de Espacios Naturales y Biodiversidad número 397/2025, de 11 de diciembre, procede acudir, en primer lugar, al art. 191.3 LCSP, relativo al «*procedimiento de ejercicio*» de las prerrogativas de la Administración Pública en materia de contratación.

En dicho precepto se establecen como trámites preceptivos la audiencia al contratista (art. 191.1) y, cuando se formule oposición por parte de éste, el

Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva [art. 191.3, letra a)]. Trámite este que aparece debidamente cumplimentado en el procedimiento administrativo que se ha remitido a este Consejo.

Finalmente, el art. 112.2 LCSP establece que *«El avalista o asegurador será considerado parte interesada en los procedimientos que afecten a la garantía prestada, en los términos previstos en la legislación vigente en materia de procedimiento administrativo común»*. No obstante, en el presente supuesto se ha constituido garantía, cuya incautación pretende la Administración, pero mediante retención del precio y no por medio de aval por lo que, en este caso, no existe avalista y, evidentemente, no procede tal trámite.

5. La competencia para resolver el presente expediente de resolución contractual le corresponde al órgano de contratación (arts. 190 y 212.1 LCSP).

6. En cuanto al plazo máximo para resolver -y notificar-, se ha de señalar que el presente procedimiento se inició a través de la referida Resolución de 11 de diciembre de 2025, esto es, con posterioridad a la entrada en vigor -el 1 de enero de 2023- de la Ley 7/2022, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2023, cuya disposición adicional sexagésimo segunda, titulada «*Procedimientos de resolución contractual en materia de contratación pública*», establece que «*los procedimientos de resolución contractual que se tramiten en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, incluidas sus entidades locales, y estén incluidos en el ámbito de aplicación de la legislación estatal de contratos del sector público, deberán ser instruidos, resueltos y notificados, en el plazo máximo de ocho meses. La falta de resolución expresa en el plazo indicado conllevará la caducidad y el archivo de las actuaciones*».

De esta manera, el plazo máximo para instruir, resolver y notificar la resolución que ponga fin al presente procedimiento de resolución contractual es de ocho meses. En consecuencia, se entiende que el procedimiento administrativo de referencia no ha caducado, lo que eventualmente ocurriría el 11 de agosto de 2026.

II

En lo que se refiere a los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento administrativo, se exponen en la Resolución de inicio y en la

Propuesta de Resolución, debidamente documentados en el expediente, en los siguientes términos:

«1º Mediante Resolución nº 317, de 7 de octubre, dictada por el Director General de Espacios Naturales y Biodiversidad, se adjudica el procedimiento abierto simplificado convocado para la contratación administrativa de la obra de mejora y unificación de las instalaciones eléctricas y de autogeneración energética en el Parque Nacional de Garajonay a (...), suscribiéndose el correspondiente contrato con fecha 15 de octubre de 2024.

2º Establece la cláusula tercera del contrato que la duración del mismo será de CUATRO (4) MESES, y comenzará desde la fecha en que la Administración de la orden de iniciación de la misma, una vez suscrita el acta de comprobación de replanteo.

3º Con fecha 14 de noviembre de 2024 se extiende el acta de comprobación del replanteo del citado proyecto, siendo suscrita por la dirección facultativa y por el adjudicatario del contrato, autorizándose desde el día siguiente a esa fecha el inicio de la ejecución de las obras.

4º Con fecha 12 de marzo de 2025 (...) presenta solicitud de ampliación del plazo de ejecución hasta 11 de junio de 2025, justificando su solicitud en las dificultades en la contratación de mano de obra local así como en las modificaciones del trazado proyectado como consecuencia de requerimientos técnicos.

5º Mediante la Resolución n.º 102/2025, de 19 de marzo, el Director General de Espacios Naturales y Biodiversidad, se acordó ampliar el plazo de ejecución del contrato hasta el 11 de junio de 2025.

6º Con fecha del 14 de noviembre de 2025, la dirección facultativa emitió un informe relativo a la situación de la obra, en el que constan los siguientes antecedentes:

• La obra contaba con un plazo contractual inicial de 4 meses, a la fecha de hoy la obra se ha extendido a más de 11 meses.

• Mediante informe de dirección de obra de fecha 26 de agosto de 2025, se otorgó, a petición del contratista, un plazo improrrogable hasta el 30 de septiembre de 2025 para la completa finalización de los trabajos, advirtiéndose expresamente que su incumplimiento podría dar lugar a la resolución del contrato.

• A fecha 7 de octubre de 2025, la Dirección Facultativa informó de un grado de ejecución global del 90–95 %, permaneciendo pendientes los trabajos de instalación del grupo electrógeno, asfaltado de la zanja, instalación del módulo de contadores y maniobras de conexión final.

• Mediante informe de 29 de octubre de 2025, se constató que la obra permanecía paralizada y sin avances significativos, argumentando el propio contratista que dicha situación se debe a su falta de liquidez y al abandono del personal por impago de salarios.

Asimismo, en el informe de la dirección facultativa se indica que "la obra continúa paralizada, sin presencia de personal ni maquinaria, y sin haberse producido avance alguno desde el último informe " y que "los materiales pendientes de instalación permanecen en obra y el grupo electrógeno, elemento esencial para la puesta en servicio de la instalación, no ha sido suministrado ni adquirido por el contratista".

Sobre la situación actual de la obra, la dirección facultativa pone de manifiesto los incumplimientos realizados por el contratista.

"El contratista ha incumplido el plazo improrrogable otorgado para la finalización de la obra, sin que haya presentado solicitud formal de prórroga ni justificación técnica o documental que ampare el retraso.

Dado que han transcurrido más de cinco semanas desde la expiración del plazo límite (30 de septiembre de 2025) y que no se ha reanudado la actividad, se considera acreditado el incumplimiento contractual de sus obligaciones esenciales, conforme a lo dispuesto en la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público (art. 211 y siguientes).

La persistencia de la paralización y la falta de medios por parte del contratista impiden la terminación de los trabajos dentro del ejercicio presupuestario, por lo que resulta técnica y administrativamente más adecuado proceder a la resolución del contrato, liquidando las unidades efectivamente ejecutadas y permitiendo tramitar un nuevo contrato menor que posibilite completar los trabajos pendientes antes del cierre de la anualidad".

7º El 11 de diciembre de 2025, el director conservador del Parque Nacional de Garajonay propone que se inicie el procedimiento de la resolución del contrato con la consecuente pérdida de la garantía definitiva».

III

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

1. La tramitación del presente procedimiento se inició mediante la Resolución del Director General de Espacios Naturales y Biodiversidad número 397/2025, de 11 de diciembre, como ya se ha señalado en varias ocasiones.

2. Se otorgó trámite de vista y audiencia a la empresa contratista, que, inicialmente, presentó escrito de 16 de diciembre de 2025, solicitando que:

«Que se tengan por presentado este escrito y, previos los trámites oportunos, se dicte Resolución por la que se ordene a la dirección facultativa de las obras ((...) y (...)) que proceda, en el plazo máximo de DIEZ (10) DÍAS HÁBILES, y con la participación de esta parte contratista, a:

1. Realizar la comprobación y medición de todas las unidades de obra efectivamente ejecutadas desde la última certificación (Certificación nº 11 de septiembre de 2025) hasta la fecha actual.

2. Realizar el inventario y valoración de los materiales acopiados en obra destinados a la ejecución del contrato, conforme a los precios de adjudicación.

3. Elaborar la correspondiente certificación final de obra, que recoja tanto las unidades ejecutadas como los materiales acopiados, a efectos de la posterior liquidación del contrato conforme al artículo 246.1 de la LCSP.

Todo ello sin perjuicio de la resolución que finalmente se adopte en el procedimiento de resolución del contrato y cuyas alegaciones presentaremos dentro del plazo concedido, y con el único fin de determinar con exactitud el alcance de la prestación efectivamente realizada por el contratista, tal y como exige el artículo 246.1 de la LCSP».

El día 17 de diciembre de 2025 se dictó la Resolución del Director General de Espacios Naturales y Biodiversidad 405/2025, de 17 de diciembre, resolviendo «*Desestimar la solicitud realizada el 16 de diciembre de 2025 por (...) relativa al procedimiento de resolución del contrato de la obra de mejora y unificación de las instalaciones eléctricas y de autogeneración energética en el Parque Nacional de Garajonay, dado que los trámites relativos al artículo 246.1 de la LCSP se realizarán cuando, en su caso, se resuelva el contrato*».

Tras ello, se presentó escrito de alegaciones, con fecha de 21 de diciembre de 2025, oponiéndose a la resolución contractual que se pretende.

3. Posteriormente, se emitió un informe por la Dirección de obra relativo a las alegaciones formuladas, en el que no se incluyeron datos nuevos, por lo que no fue necesario otorgarle nuevamente el trámite de vista y audiencia a la empresa contratista.

4. El día 3 de septiembre de 2025 se emitió la Propuesta de Resolución, objeto del presente Dictamen, en la que se propuso lo siguiente:

«PRIMERO. Acordar la resolución del contrato de obra de mejora y unificación de las instalaciones eléctricas y de autogeneración energética en el Parque Nacional de Garajonay, por demora en la ejecución por causas imputables al contratista.

SEGUNDO. Declarar la incautación de la garantía definitiva, constituida por un importe de CINCO MIL NOVECIENTOS SESENTA Y TRES EUROS CON QUINCE CÉNTIMOS (5.963,15 €) mediante el sistema de retención del precio.

TERCERO. Ordenar la práctica de la comprobación, medición y liquidación de las obras realizadas con arreglo al proyecto, fijando los saldos pendientes a favor o en contra del contratista, en aplicación del artículo 246.1 de la LCSP».

5. No consta que se haya emitido informe del Servicio Jurídico sobre la resolución del contrato (arts. 191.2 LCSP y 109.1 RGLCSP).

IV

1. Con carácter previo al análisis de la cuestión de fondo relativa a la concurrencia de la causa de resolución contractual, procede analizar una cuestión de índole procedimental, que es la relativa al informe del servicio jurídico que se exige en los arts. 191.2 LCSP y 109.1 letra c) RGLCSP.

Según dispone el art. 191.2 LCSP los acuerdos que se adopten sobre la resolución del contrato deberán ser adoptados previo informe del Servicio Jurídico correspondiente y, del mismo modo, el art. 109.1 RGLCSP establece como requisito, entre otros, para la resolución del contrato por el órgano de contratación, el informe del servicio jurídico.

Los informes jurídicos forman parte de la instrucción del procedimiento, de modo que deben ser emitidos con anterioridad al trámite de audiencia, a efectos de que los interesados conozcan su contenido y puedan formular las alegaciones que estimen pertinentes. Ahora bien, dicha irregularidad procedimental sólo tiene virtualidad anulatoria del procedimiento en los casos en que produzca efectiva indefensión, pues en caso contrario se trataría de una mera irregularidad no invalidante.

En efecto, como hemos dicho en distintas ocasiones (ver por todas el Dictamen 158/2019, de 29 de abril) en palabras del Tribunal Supremo*: « (…) los vicios de forma adquieren relevancia cuando su existencia ha supuesto una disminución efectiva y real de garantías. La indefensión es así un concepto material que no surge de la misma omisión de cualquier trámite. De la omisión procedimental ha de derivarse para el interesado una indefensión real y efectiva, es decir, una limitación de los medios de alegación, de prueba y, en suma, de defensa de los propios derechos e intereses» (STS de 11 de noviembre de 2003)».*

En el presente caso, no se ha recabado ni emitido el referido informe del Servicio Jurídico, por lo que se trata de una mera irregularidad no invalidante, pues su ausencia no le provoca a la empresa contratista una limitación de los medios de alegación, de prueba y, en suma, de defensa de los propios derechos e intereses, sin

que suscite dudas la concurrencia de la causa de resolución esgrimida por la Administración de acuerdo con el contenido del propio expediente.

2. La Propuesta de Resolución objeto de este Dictamen propone resolver el contrato de obra de mejora y unificación de las instalaciones eléctricas y de autogeneración energética en el Parque Nacional de Garajonay por demora imputable exclusivamente al contratista y la incautación de la garantía constituida por importe de 5.963,15 euros.

En dicha Propuesta de Resolución resulta de interés lo que se afirma en relación con las alegaciones efectuadas por la empresa contratista, siendo lo siguiente:

«1. Modificación del proyecto por causas sobrevenidas no imputables al contratista

El contratista sostiene que el retraso se debió a modificaciones sustanciales del trazado, tramitación administrativa prolongada y causas imprevisibles reconocidas por la Administración, que constituyen fuerza mayor y eximen de responsabilidad.

La dirección facultativa concluye en su informe "que la modificación del proyecto fue conocida y propuesta por el contratista con antelación, no constituyéndose una causa sobrevenida ni una excusa técnica para el retraso ni la falta de evolución del resto de la obra".

A continuación se reproducen las consideraciones realizadas por la dirección facultativa en relación con esta alegación:

"- La modificación del trazado de la canalización subterránea fue propuesta por el propio contratista, como alternativa técnica para reducir posibles interferencias con otras instalaciones existentes.

• Antes de la aprobación formal de la modificación, el contratista ya disponía de planos y documentación necesarios, por lo que conocía con exactitud los trabajos a realizar.

• La propuesta fue analizada por la Dirección Facultativa y trasladada a la Dirección del Parque Nacional, otorgándose conformidad a la solución planteada, facilitando la ejecución de los trabajos aun cuando implicaba una ampliación del presupuesto contractual.

• La modificación afectó únicamente a un tramo concreto de canalización, sin interferir en la ejecución de otras unidades de obra, las cuales podían desarrollarse de manera independiente.

• La segunda modificación que alega el contratista se propone para reducir plazos de ejecución, en beneficio del propio contratista, reduciendo así recursos de obra, como maquinaria y personal de obra, donde se sustituye canalización subterránea por canalización en canaleta adosada al edificio existente.

• En la segunda modificación se replantea en obra la propuesta con personal de la empresa contratista y trasladándoselo al propio contratista mediante correo explicativo y plano de propuesta.

• Debe destacarse que el contratista inició los trabajos en la última semana del plazo contractual inicial, sin justificación técnica que amparase dicho retraso, pese a comunicaciones previas de la Dirección Facultativa instando al inicio de la obra.

Lo señalado anteriormente pone de manifiesto que el incumplimiento del plazo es por causas imputables al contratista, no afectando la modificación del proyecto a la ejecución del resto de las actuaciones de la obra, no concurriendo ninguna causa sobrevenida ni fuerza mayor que justifique el incumplimiento.

2. Consentimiento expreso de la administración y supuesta ampliación de plazo

El contratista afirma que la Administración consintió expresamente la continuación de los trabajos hasta el 30 de septiembre de 2025, mediante reuniones, correos, certificaciones y pagos posteriores al vencimiento del plazo.

La única solicitud formal de ampliación de plazo fue condicionada a la presentación de un plan de obra actualizado, fijando como fecha límite el 11 de junio de 2025. Finalizado dicho plazo, no se solicitaron nuevas ampliaciones. Las tolerancias concedidas no alteran la constatación de la falta de evolución ni el abandono final de la obra.

La emisión de certificaciones y pagos posteriores no suponen, por sí solos, una prórroga tácita del contrato, prohibida por la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público (art. 29.3), ni eximen de responsabilidad al contratista por el incumplimiento del plazo esencial.

Consta en el expediente informes del Parque Nacional en el que se indica que las certificaciones emitidas por la Dirección Facultativa se corresponden con trabajos efectivamente ejecutados con anterioridad al 30 de septiembre de 2025, fecha que constituye hito temporal clave a efectos del cómputo del plazo de ejecución y de la verificación del cumplimiento contractual.

El eventual abono de tales certificaciones en fechas posteriores no altera la realidad material de la ejecución ni desplaza el momento de realización de las prestaciones certificadas, que queda fijado por la efectiva ejecución y conformidad técnica, y no por la fecha de pago.

La certificación de obra acredita la efectiva realización y medición de unidades ejecutadas durante un determinado período de referencia, siendo su naturaleza la de un reconocimiento técnico-económico de prestaciones ya realizadas. La fecha de pago responde al régimen de obligaciones pecuniarias de la Administración y no incide en la delimitación del plazo de ejecución ni en la imputación temporal de los trabajos al período contractual.

A efectos de control del plazo, cumplimiento y eventuales consecuencias contractuales, la referencia determinante es la fecha de ejecución y conformidad técnica de las unidades de obra, no la fecha de su abono. En consecuencia:

• Las certificaciones emitidas que recogen unidades ejecutadas antes del 30 de septiembre de 2025 quedan íntegramente imputadas a dicho período.

• El pago realizado con posterioridad se sujeta al régimen legal de abono del precio y no constituye en ningún caso prórroga tácita del plazo ni convalidación de trabajos ejecutados fuera del período contractual.

3. Estado avanzado de ejecución y principio de eficacia administrativa

El contratista alega que la obra estaba ejecutada en un 63,18% y que la resolución sería contraria al interés público y desproporcionada

La dirección facultativa constata la ausencia de actividad continuada, falta de medios y abandono de los trabajos, lo que justifica la resolución del contrato. La ejecución parcial no exime al contratista de cumplir el plazo esencial ni impide la resolución por incumplimiento culpable.

4. Inexactitud de los hechos relativos a la paralización y falta de liquidez

El contratista niega la paralización jurídica y atribuye las dificultades económicas a retrasos en los pagos y a la falta de regularización formal del plazo.

La dirección facultativa señala que "los registros fotográficos y visitas muestran la ausencia total de personal y actividad, encontrándose la obra completamente paralizada, afectando el funcionamiento normal del Centro de Visitantes". Asimismo, el informe de la dirección facultativa señala que "la falta de liquidez fue reconocida por el contratista, impidiendo la adquisición e instalación del grupo electrógeno y el suministro de materiales necesarios", mientras que afirma que "se constataron salarios impagados y la retirada progresiva del personal hasta quedar la obra sin trabajadores, mientras el contratista residía fuera de la isla, agravando la falta de medios y dirección".

Por lo tanto, se puede llegar a la conclusión de que la falta de liquidez es la causa directa de la ausencia de medios, personal y actividad.

5. Improcedencia de la incautación de la garantía

El contratista sostiene que no concurre incumplimiento culpable, ni dolo, culpa o negligencia, y que la resolución de inicio carece de motivación sobre la culpabilidad.

La documentación acredita que el incumplimiento del plazo y la paralización de la obra son imputables al contratista, por falta de medios y liquidez, sin causa técnica que lo justifique. La Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público (art. 71 y 110) establece que la incautación de la garantía procede en caso de resolución por incumplimiento culpable, como ocurre en el presente caso.

6. Trabajos ejecutados pendientes de certificación y mejoras realizadas.

El contratista solicita que se incluyan en la liquidación todos los trabajos efectivamente ejecutados y mejoras ordenadas por la dirección facultativa. En virtud del art. 246.1 de la LCSP, esta liquidación se realizará mediante la comprobación, medición y liquidación de las obras realizadas con arreglo al proyecto, fijando los saldos pertinentes a favor o en contra del contratista, una vez se haya resuelto el contrato.

La liquidación del contrato incluirá las unidades de obra efectivamente ejecutadas y conformadas, conforme a la normativa y al pliego, sin que ello afecte a la procedencia de la resolución ni a la incautación de la garantía por el incumplimiento culpable».

3. Como hemos reiterado en distintas ocasiones (véase, en este sentido, el Dictamen 474/2022, de 7 de diciembre), se ha de recordar que la resolución del contrato por culpa del contratista requiere un incumplimiento «*grave*» del mismo, no bastando cualquier incumplimiento contractual (STS de 2 de abril de 1992). Así, la STS de 25 de junio de 2002 señala, referida a cuando una obligación era esencial en atención a las circunstancias concurrentes, que *«el incumplimiento ha de ser grave y de naturaleza sustancial, debiendo dilucidar en qué supuestos se trata de verdadero y efectivo incumplimiento de las obligaciones contractuales, revelador de una voluntad deliberada y clara de no atender, dolosa o culposamente, los compromisos contraídos»*.

El art. 193.1 LCSP dispone «El contratista está obligado a cumplir el contrato dentro del plazo total fijado para la realización del mismo, así como de los plazos parciales señalados para su ejecución sucesiva». En su apartado tercero señala: *«Cuando el contratista, por causas imputables al mismo, hubiere incurrido en demora respecto al cumplimiento del plazo total, la Administración podrá optar, atendidas las circunstancias del caso, por la resolución del contrato o por la imposición de las penalidades diarias en la proporción de 0,60 euros por cada 1.000 euros del precio del contrato, IVA excluido»*. Y en el apartado 5 dispone: *«La Administración tendrá las mismas facultades a que se refieren los apartados anteriores respecto al incumplimiento por parte del contratista de los plazos parciales, cuando se hubiese previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares o cuando la demora en el cumplimiento de aquellos haga presumir razonablemente la imposibilidad de cumplir el plazo total».*

La decisión de resolver un contrato constituye una de las prerrogativas que la norma contractual atribuye a los órganos de contratación en su art. 190: *«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 (...) acordar su resolución (la del contrato) y determinar los efectos de esta. (...) ».*

La LCSP determina qué causas son las que habilitan al órgano de contratación para resolver un contrato (con carácter general, arts. 211 y 212; para el contrato de obras, el art. 245).

Junto con las causas de resolución del contrato, la ley regula los efectos de la misma dependiendo de cuáles hayan sido esas causas y si las mismas han obedecido a la actuación de la Administración o a la del contratista (art. 213 y, para el contrato de obras, art. 246).

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.

4. En el presente supuesto, la Administración considera que procede la resolución contractual que se pretende por incurrir la empresa contratista en la causa de resolución contractual establecida en el art. 211.1. apartado d), es decir, la demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista.

En relación con la misma, este Consejo Consultivo ha manifestado en diversos Dictámenes, como por ejemplo en el Dictamen 450/2025, de 30 de octubre, lo siguiente:

«En relación con el incumplimiento de los plazos de ejecución del contrato, según este Consejo Consultivo tiene declarado, entre otros, en el Dictamen 60/2016, de 10 de marzo, «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"».

En el mismo sentido, el Dictamen 610/2024, de 28 de octubre:

«Por otro lado, y como tiene declarado este Consejo Consultivo, entre otros, en el reciente 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"»

Así mismo, en la importante Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), del Tribunal Supremo, de 14 junio 2002 (RJ\2002\8053), se afirma que:

«En cualquier caso, insiste la Administración recurrente en que el mero transcurso del plazo contractual sin que la obra haya sido realizada constituye una causa objetiva que legitima la resolución del contrato, pero tan drástica afirmación no puede compartirse sin matices, ya que a diferencia del régimen contractual de las relaciones jurídico-privadas, recogido a los efectos que aquí interesan en el artículo 1124 del Código Civil, en el que la existencia o no de culpa no constituye un dato definitivo a la hora de acordar esa resolución, la Ley de Contratos del Estado, en coherencia con las exigencias del interés público que presiden la institución contractual administrativa, sólo permite la resolución por incumplimiento del plazo por parte del contratista cuando concurre culpa en su actuación o, dicho sea de otro modo, cuando el retraso le es imputable (arts. 45, 52.1 y 53 LCE), a lo que ha de añadirse que la doctrina jurisprudencial ha matizado que tal incumplimiento ha de ser relevante para que quede legitimada tan drástica consecuencia, pues, como dice la sentencia de 14 de diciembre de 2001 (RJ 2002, 1433), recapitulando la doctrina jurisprudencial, 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.

Este es el criterio inspirador de la Ley de Contratos del Estado, de cuyo artículo 45 se desprende que si el retraso en la ejecución del contrato se debe a motivos no imputables al contratista por encontrarse fuera de su ámbito de control o previsión, la Administración debe observar la regla del mismo artículo 45, apartados 2º y 3º concediendo una ampliación del plazo contractual si el contratista lo solicita. Y, desde luego, esa idea de culpa cobra total relevancia en el momento de declarar la incautación de la fianza y la reparación de los daños causados a la Administración (art. 53 LCE), ya que según se desprende de dichos artículos y ha resaltado esta Sala en una consolidada jurisprudencia (v. gr., por citar una de las últimas, en sentencia de 20 de abril de 1999 [RJ 1999, 4636]), no cabe identificar «el incumplimiento del contratista, como causa resolutoria, con la culpa del mismo, a efectos de ulterior sanción». La incautación de la fianza está reservada para los casos de resolución contractual por culpa del contratista, jugando entonces como indemnización previamente fijada (STS de 22 de julio de 1988 [RJ 1988, 5704]). Incluso en los casos en que puede afirmarse esa imputación del retraso al contratista, hay que tener en cuenta que, como dice la sentencia de 19 de mayo de 1998 (RJ 1998, 3856), «las consecuencias del incumplimiento deben ser fijadas conforme a los principios de equidad y de buena fe, que rige específicamente en materia de contratos (artículo 1258 del Código Civil), buscando un equilibrio de los intereses en presencia en la solución del debate (sentencias de 10 de junio

[RJ 1987, 4859] y 11 de noviembre de 1987 [RJ 1987, 8787] o de 10 de julio de 1990 [RJ 1990, 6330])», por lo que, ciertamente, si el incumplimiento es imputable al contratista deviene causa de resolución del contrato (artículos 53.1 de la LCE y 159 del Reglamento), pero no se debe dar lugar ni a pérdida de fianza ni a indemnización de daños y perjuicios a la Administración, cuando la culpa de la empresa contratista queda compensada por la propia culpa de la Administración contratante».

En cuanto a la segunda causa de resolución aludida, esto es, el incumplimiento de la obligación principal del contrato, este Consejo ya ha tenido ocasión de pronunciarse en otros supuestos de procedimientos de resolución contractual (por todos, Dictámenes 300/2020, de 16 de julio; 243/2019, de 20 de junio; y 106/2020, de 14 de mayo), sobre qué debe entenderse por «incumplimiento de la obligación principal del contrato», con cita de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, en concreto, la STS de 1 de octubre de 1999, que señala que «a los efectos de apreciar un incumplimiento bastante para la resolución, lo determinante debe ser que afecte a la prestación principal del contrato, y que se exteriorice a través de una inobservancia total o esencial de dicha prestación»; es decir, que lo determinante para dilucidar el carácter esencial de una obligación no es la calificación, en el sentido de "denominación" que se le dé en el contrato, sino su relación determinante con el objeto mismo del contrato».

También en el Dictamen 633/2024, de 4 de noviembre, se manifestaba:

«Como hemos reiterado en distintas ocasiones, se ha de recordar que la resolución del contrato por culpa del contratista requiere un incumplimiento "grave" del mismo, no bastando cualquier incumplimiento contractual (STS de 2 de abril de 1992).

Así, la STS de 25 de junio de 2002 señala, referida a cuando una obligación era esencial en atención a las circunstancias concurrentes, que "el incumplimiento ha de ser grave y de naturaleza sustancial, debiendo dilucidar en qué supuestos se trata de verdadero y efectivo incumplimiento de las obligaciones contractuales, revelador de una voluntad deliberada y clara de no atender, dolosa o culposamente, los compromisos contraídos".

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"».

La doctrina expuesta es plenamente aplicable al supuesto que aquí nos ocupa.

5. En el presente asunto, está suficientemente demostrado, en virtud de los informes de la Dirección de obra incorporados al expediente, que la empresa contratista no acabó las obras al finalizar el plazo contractual el día 11 de junio de 2025, ni tampoco lo hizo tras la ampliación de plazo que la Administración le concedió, el correspondiente al 30 de septiembre de 2025 (plazo este último que, en realidad, al no contar con resolución que así lo acordara, constituye una prórroga tácita del contrato, con aquiescencia de la dirección de obra).

Además, también está acreditado que las certificaciones de obra a las que hace referencia en sus alegaciones la empresa contratista se corresponden a unidades de obra ejecutadas antes del 30 de septiembre de 2025, estando legalmente obligada la Administración a abonarlas, como así hizo.

A mayor abundamiento, en el informe de la Dirección de obras, emitido en noviembre de 2025, se señala que:

«• A fecha 7 de octubre de 2025, la Dirección Facultativa informó de un grado de ejecución global del 90–95 %, permaneciendo pendientes los trabajos de instalación del grupo electrógeno, asfaltado de la zanja, instalación del módulo de contadores y maniobras de conexión final.

• Mediante informe de 29 de octubre de 2025, se constató que la obra permanecía paralizada y sin avances significativos, argumentando el propio contratista que dicha situación se debe a su falta de liquidez y al abandono del personal por impago de salarios.

3. SITUACIÓN DE LA OBRA ACTUAL

A fecha de la presente, la obra continúa paralizada, sin presencia de personal ni maquinaria, y sin haberse producido avance alguno desde el último informe.

Los materiales pendientes de instalación permanecen en obra y el grupo electrógeno, elemento esencial para la puesta en servicio de la instalación, no ha sido suministrado ni adquirido por el contratista».

Todo ello sin que la empresa contratista haya presentado prueba alguna que desacredite este informe, es decir, se puede considerar probado que ni siquiera en noviembre, más de un mes después del 30 de septiembre de 2025 se habían concluido las obras, las cuales permanecían abandonadas por completo.

Además, en relación con la alegación de la empresa contratista relativa a que la Administración ha ejercido la opción de continuación del contrato (art. 193.3 LCSP) mediante actos concluyentes, no puede considerarse que, más allá de la prórroga tácita del contrato establecida hasta el 30 de septiembre de 2025, la Administración haya permitido más ampliaciones irregulares del plazo de ejecución de las obras, las cuales ni siquiera se finalizaron tras dicha fecha por las razones correctamente expuestas en el informe final de la Dirección de obras.

6. En conclusión, la empresa contratista ha incurrido en la causa de resolución establecida en el art. 211.1.d) LCSP por motivos exclusivamente imputables a la misma.

7. En cuanto a los efectos de la resolución del contrato, se encuentran previstos en los arts. 213 y 246 LCSP.

En este sentido, el art. 213.3 LCSP dispone que *«cuando el contrato se resuelva por incumplimiento culpable del contratista le será incautada la garantía y deberá, además, indemnizar a la Administración los daños y perjuicios ocasionados en lo que excedan del importe de la garantía incautada».*

En todo caso, el acuerdo de resolución contendrá pronunciamiento expreso acerca de la procedencia o no de la pérdida, devolución o cancelación de la garantía que, en su caso, hubiese sido constituida (art. 213.5 LCSP). El importe de los daños y perjuicios podrá determinarse de forma motivada en expediente contradictorio instruido a tal efecto, quedando entre tanto retenida la garantía (art. 113 RGLCAP).

Este Consejo Consultivo ha mantenido de forma constante que en aquellos casos en los que se declare el incumplimiento culpable del contratista procede la incautación de la garantía definitiva prestada, sin perjuicio de que, si el importe de los daños y perjuicios causados supera el montante de esta garantía, se tramite el oportuno procedimiento contradictorio para su determinación (por todos, Dictámenes 510/2020 de 3 de diciembre, 363/2018, de 12 de septiembre y 196/2015, de 21 de mayo).

En el caso que nos ocupa, la Administración, en cumplimiento de la normativa transcrita, acuerda incautar la garantía definitiva constituida mediante retención de parte del precio.

En definitiva, este incumplimiento del plazo sin causa justificada debe calificarse como grave y, por ende, culpable, pues la demora, además de amplia en el tiempo, ha ocasionado que no se haya culminado ni cumplido con el objeto principal del contrato, habiéndose abandonado las obras, según informa la Dirección Facultativa.

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».* Como ya se ha indicado, la referida incautación ha sido declarada de forma expresa por la Administración en la Propuesta de Resolución objeto de este Dictamen.

No obstante, en el presente caso la Administración no ha entrado a valorar si existen daños y perjuicios, por lo que tal circunstancia se deberá sustanciar en un procedimiento autónomo y contradictorio (art. 113 RGLCAP), en el que esos daños queden siempre debidamente demostrados y cuantificados, pues solo así podrá saberse el montante de la indemnización a abonar por el contratista y si la garantía incautada es suficiente a tal efecto.

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 de la obra de mejora y unificación de las instalaciones eléctricas y de autogeneración energética en el Parque Nacional de Garajonay, adjudicado a (...), por las razones expuestas en el Fundamento IV del presente Dictamen.