Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 2 9 / 2 0 2 6

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 16 de abril de 2026.

Dictamen solicitado por el Sr. Presidente de la Mancomunidad de Municipios de las Medianías de Gran Canaria en relación con el *Procedimiento de resolución del contrato denominado «Proyecto de ahorro y eficiencia energética de dependencias e instalaciones municipales de los municipios de Medianías de Gran Canaria» (lotes 1 y 2) suscrito con la empresa (...) (EXP. 81/2026 CA)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. Este Dictamen, solicitado por oficio del señor Presidente de la Mancomunidad de Municipios de las Medianías de Gran Canaria el 4 de marzo de 2026 (con registro de entrada en el Consejo el mismo día), tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución en cuya virtud se plantea la resolución del contrato administrativo denominado «Proyecto de ahorro y eficiencia energética de dependencias e instalaciones municipales de los municipios de Medianías de Gran Canaria» (lotes 1 y 2) suscrito con la empresa (...)

2. Sobre la legitimación del Presidente de la Mancomunidad de Municipios de las Medianías de Gran Canaria para pedir el Dictamen, ha de decirse que, aunque no esté expresamente comprendido en las previsiones del art. 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (en adelante, LCCC), sin embargo con carácter general la práctica y la doctrina del Consejo -expresada, entre otros, desde los Dictámenes 201/2005, de 14 de julio, 484/2012, de 18 de octubre, 381/2015, de 16 de octubre, o 405/2020, de 14 de octubre, y otros posteriores, como el propio 518/2025, de 12 de diciembre, a que se aludirá, que es antecedente del presente, emitidos todos a solicitud de distintos presidentes de entes u organizaciones instrumentales dotadas de personalidad jurídica propia o autonomía orgánica y

[*] **Ponente: Sr. Pérez Hernández.**

funcional, ha interpretado de modo extensivo o analógico el citado art. 12.3 LCCC en el sentido de considerar que la autoridad legitimada para solicitar el correspondiente dictamen es la que ostente la representación legal del mismo, cuando se trate de organizaciones con personalidad jurídica propia y funcionamiento autónomo, siempre que su adscripción orgánica no afecte a su autonomía funcional.

Por ello en el presente caso no habría objeción para que se solicitara el dictamen por el Presidente de la Mancomunidad de Municipios de las Medianías de Gran Canaria, en tanto que tiene conferida la representación legal de dicho organismo, en virtud de lo establecido en los estatutos de la entidad [art. 13 de los Estatutos].

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].

El art. 191.3, 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- 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*». Estas circunstancias concurren en este procedimiento administrativo, incluida la oposición del contratista.

4. En lo que se refiere al régimen jurídico sustantivo del contrato son de aplicación tanto la citada LCSP como el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en lo que no se oponga al precitado texto legal (Disposición derogatoria LCSP) y supletoriamente las restantes normas de Derecho administrativo y, en su defecto, las de Derecho privado.

5. Desde el punto de vista procedimental son trámites preceptivos la audiencia al contratista (art. 191.1 LCSP) 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,a)]. Ambos aparecen cumplimentados en el expediente.

Además, en el ámbito local, se preceptúa como necesario el informe jurídico de la persona que ejerza la Secretaría de la Corporación que, lógicamente, se debe emitir con carácter previo a la Propuesta de Resolución, de acuerdo con lo establecido en la Disposición adicional tercera, apartado 8 LCSP, trámite también cumplimentado.

Y por mandato de la Disposición final cuarta de la misma LCSP serán de aplicación subsidiaria la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas -en adelante LPACAP- y sus normas complementarias

Finalmente, el art. 112.2 LCSP establece que «El avalista o asegurador será considerado parte interesada en los procedimientos que afecten a la garantía prestada, en los términos previstos en la legislación vigente en materia de procedimiento administrativo común», previendo a su vez el art. 109.1,b) RGLCAP, la audiencia del avalista cuando se proponga la incautación de la garantía depositada, como aquí ocurre. Fue otorgado dicho trámite a la aseguradora, que no formuló alegaciones.

6. La competencia para resolver el expediente corresponde al órgano de contratación (art. 212.1 LCSP), que en este caso es la Presidencia de la Mancomunidad de Municipios de las Medianías de Gran Canaria (por delegación del Pleno en materia de contratación, de 6 de julio de 2023, publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Las Palmas n.º 103, de 25 de agosto).

7. En cuanto al plazo máximo para resolver -y notificar-, se ha de señalar que la resolución de incoación del presente procedimiento administrativo se dicta el día 17 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*».

Por ello, el plazo máximo para instruir, resolver y notificar la resolución que ponga fin al presente procedimiento es de ocho meses. En consecuencia, el procedimiento administrativo de referencia no ha caducado, lo que eventualmente acontecería el día 17 de mayo de 2026. No obstante, debe tenerse en cuenta que por Providencia de 7 de octubre de 2025 se ha acordado la suspensión del plazo hasta la emisión del Dictamen de este Consejo Consultivo, reanudándose el cómputo una vez se haya recibido el Dictamen.

II

En lo que se refiere a los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento administrativo, en la documentación obrante en el expediente -y tal y como señala la Propuesta de Resolución- constan los siguientes:

1. Por Resolución de la Presidencia de la Mancomunidad de 15 de mayo de 2023 se acuerda el inicio del expediente para la contratación de la obra de ejecución del «*Proyecto de ahorro y eficiencia energética de dependencias e instalaciones municipales de los municipios de Medianías de Gran Canaria*», mediante procedimiento abierto sujeto a regulación armonizada.

2. Conforme al Pliego de Cláusulas administrativas particulares, el objeto del contrato será la ejecución del referido PROYECTO DE AHORRO Y EFICIENCIA ENERGÉTICA DE DEPENDENCIAS E INSTALACIONES MUNICIPALES DE LOS MUNICIPIOS DE MEDIANÍAS DE GRAN CANARIA (cláusula 1.1), que se divide en lotes, correspondientes a la instalación en cada municipio (Villa de Santa Brígida, Valsequillo de Gran Canaria y Tejeda) *por constituir distintas unidades funcionales susceptibles de realización independiente y no limitar la competitividad entre los diferentes potenciales licitadores* (cláusula 1.3).

El contrato se califica como contrato administrativo de obras, con arreglo a los arts. 13 y 25 LCSP. El valor estimado del contrato asciende a 575.632,82 € (quinientos setenta y cinco mil seiscientos treinta y dos euros con ochenta y dos céntimos) IGIC no incluido (cláusula 7).

En cuanto al plazo de ejecución la cláusula 10 dispone:

«10.1.- El plazo máximo de ejecución del contrato, en todos sus lotes, que se computará a partir del siguiente a la formalización del mismo, será de TRES MESES.

10.2.-. De conformidad con lo establecido en el artículo 195.2 de la LCSP, cuando la persona adjudicataria no pudiese cumplir el plazo de ejecución por causas que no le sean imputables y así lo justificase debidamente, el órgano de contratación podrá concederle una

ampliación de dicho plazo que será, por lo menos, igual al tiempo perdido, a no ser que aquélla pidiese otro menor. A estos efectos la persona responsable del contrato emitirá informe en el que se fije si el retraso producido está motivado o no por causa imputable a la persona contratista».

3. Mediante Decreto n.º 2023-0144, de fecha 4 de septiembre de 2023, se adjudicaron a la mercantil (...) los siguientes lotes:

- Lote 1: INSTALACIONES VILLA DE SANTA BRÍGIDA (Valor estimado: 417.618,07 €) por importe de 250.770,00 €.

- Lote 2: INSTALACIONES VALSEQUILLO DE GRAN CANARIA (Valor estimado: 85.406,10 €) por importe de 52.570,00 €.

En la Resolución de adjudicación se hace constar el contenido del Informe sobre Ofertas Anormalmente bajas de Lotes I, II y III de Expediente y se concluye, en relación con la adjudicataria (...) y en relación con el Lote II, lo siguiente:

«Revisada la documentación presentada por (...) para la justificación de una oferta anormalmente baja en el Lote II del proyecto de referencia relacionado con las Instalaciones Valsequillo de Gran Canaria, se destaca:

(...)

b) Descuento Notable: La propuesta de (...) refleja una disminución del 38% respecto al importe de la licitación. Esta reducción puede ser justificada conforme al Artículo 149 de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP). (...) justifica su reducción de costos basándose en su condición de fabricante directo de Tecnología LED, su vasta experiencia en proyectos de iluminación, la implementación de soluciones técnicas avanzadas y la gestión de costos efectiva. Además, la empresa ha obtenido subvenciones públicas para el desarrollo de soluciones de desinfección de espacios con Tecnología LED, y además añade ser instalador autorizado.

Recomendación: (...) respalda su significativa reducción de precio para el Lote II apoyándose en su especialización como fabricante de Tecnología LED, su sólida trayectoria en el sector y sus certificaciones que validan su capacidad técnica y compromiso con la sustentabilidad y la responsabilidad social. La compañía se muestra como una contendiente altamente competitiva en el sector de iluminación con Tecnología LED y ha sido adjudicataria en licitaciones públicas previamente, reforzando su experiencia y solvencia en la industria».

4. El 9 de octubre de 2023 se formaliza un solo contrato de obra comprensivo de los lotes 1 y 2 por un precio total de 303.340,00 €, sin IGIC (250.770,00 € en cuanto

al lote 1 y 52.570,00 € en lo que se refiere al lote 2) y 21.233,80 € en concepto de IGIC (17.553,90 € para el Lote 1 y 3.679,90 € para el Lote 2).

El plazo de duración del contrato es de 3 meses, contados a partir del día siguiente a la fecha de firma del contrato. («*En realidad, desde la firma del Acta de Replanteo*», se añade en la Propuesta de Resolución, porque así se concreta en las Memorias y documentos complementarios del contrato).

En la cláusula quinta del contrato se establece *«Serán causas de resolución del contrato, además de las legales, las previstas en la pliego de cláusulas administrativas particulares que lo rige. El incumplimiento de los plazos de ejecución de la prestación que constituye el objeto de este contrato, su incumplimiento parcial o su cumplimiento defectuoso, será penalizado de acuerdo con lo previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares que rige el contrato».*

Conforme a la cláusula sexta del contrato se exigió garantía definitiva en los siguientes términos: *«Para responder del cumplimiento de las obligaciones derivadas del presente lote del contrato, el adjudicatario ha constituido a favor de esta Mancomunidad una GARANTÍA DEFINITIVA de DIECISIETE MIL SETECIENTOS NOVENTA Y CINCO EUROS CON CINCUENTA CÉNTIMOS (17.795,50 €), por medio de tres Certificados de Seguro correspondientes a la Póliza Abierta de Seguro de Caución de la entidad avalista (...) cuyos resguardos constan en el expediente».*

Se exigió una garantía complementaria del 5 % adicional a la definitiva por cuanto sus ofertas a los lotes 1 y 2 estaban incursas en presunción de anormalidad por ser notoriamente inferiores al valor estimado previsto en los pliegos.

5. Con fecha 1 de diciembre de 2023 se procedió a la firma del acta de comprobación del replanteo por parte del representante de la empresa (...), el Director de la obra y coordinador de seguridad y salud y el técnico de la Mancomunidad de Municipios de Medianías de Gran Canaria.

Se entiende por ello, que la ejecución comienza ese día y que el plazo máximo para terminarla concluye el 1 de marzo de 2024 (art. 237 LCSP).

6. Se remitió una primera certificación al Cabildo de Gran Canaria firmada por el Director Facultativo, respecto del lote 1, el 24 de diciembre de 2023 por importe de 134.117,17 € (faltando por certificar 134.206,73 €), aprobándose mediante Decreto de Presidencia 2023-0224, de 28 de diciembre de 2023; y una primera certificación respecto del lote 2 por importe de 36.324,59 € remitida al Cabildo con fecha 24 de diciembre de 2023.

7. Con fecha 4 de enero de 2023 el Cabildo devolvió la certificación n.º 1 del Lote 1 *«por incluir abonos por acopio sin ajustarse, ni la certificación ni la documentación aportada, a lo previsto en el artículo 155 y siguientes 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»*. Lo mismo ocurrió respecto de la certificación n.º 1 del Lote 2 (fecha 4 de enero de 2023).

8. El 24 de junio de 2024 la empresa (...) presenta escrito en el que expone lo siguiente:

«Se han hecho innumerables llamadas, envíos de mail a la Dirección facultativa a fin de coordinar tareas y la firma de la certificación de los trabajos realizados y no hay manera de localizar a la Dirección facultativa, en las últimas semanas "está en paradero desconocido".

Situación compartida con el técnico y la propia mancomunidad de municipios, además de informar al Ayuntamiento de Santa Brígida como beneficiarios y que tampoco consiguen localizarlo".

Es por lo que SOLICITA:

PRIMERO:

En cumplimiento con el contrato firmado y conformidad a los pliegos de prescripciones técnicas y de cláusulas administrativas particulares que rigen el contrato, que la Mancomunidad de Municipios de las Medianías de Gran Canaria nombre una nueva Dirección facultativa o gestione adecuadamente las obligaciones que rigen el contrato con la Dirección facultativa actual.

Con el fin de firmar las certificaciones pendientes y poder gestionar las cuestiones que en el día a día surgen en los trabajos, para su visto bueno y firma.

SEGUNDO:

En cumplimiento con el contrato firmado y conformidad a los pliegos de prescripciones técnicas y de cláusulas administrativas particulares, y ante lo expuesto en este escrito, se paralizan los trabajos en curso hasta que la interlocución con la Dirección facultativa sea efectiva y posible, dado que es una situación de desamparo para el contratista.

TERCERO:

En cumplimiento con el contrato firmado y conformidad a los pliegos de prescripciones técnicas se proceda a la verificación de las certificaciones pendientes y al pago de las mismas».

9. El 26 de julio de 2024 se expide la certificación de obra n.º 1 correspondiente al Lote 1 por importe de 100.960,10 € (falta por certificar 167.150,71 €).

Con fecha 26 de julio de 2024 se remite certificación al Cabildo en sustitución de la anterior certificación n.º 1 del Lote 1 por importe de 100.960,10 € (faltando por certificar 167.150,71 €).

10. El 29 de julio de 2024 la empresa contratista suscribe un contrato de cesión de crédito, entre ella misma como «*Cedente*» ((...)) y la «*Cesionaria*» ((...)), por el que la primera cede a la segunda el crédito por importe de 100.960,10 €, por lo que, para que el pago de los créditos tenga carácter liberatorio, deberá hacerse exclusivamente a la cesionaria, (...).

El 30 de julio la Mancomunidad toma razón de ello, siendo la cesionaria la mercantil (...) por dicho importe de 100.960,10 €.

11. El 21 de agosto de 2024 por Decreto n.º 59/2024 de la Presidencia de la Mancomunidad de Municipios de las Medianías de Gran Canaria se resuelve «*Aprobar la Certificación número 1 y la Factura asociada número 1001 de la Serie .C-24- y fecha 26 de julio de 2024 presentada por la entidad adjudicataria (...), justificativa del gasto relativo al proyecto de "PROYECTO DE AHORRO Y EFICIENCIA ENERGÉTICA DE DEPENDENCIAS E INSTALACIONES MUNICIPALES DE LOS MUNICIPIOS DE MEDIANÍAS DE GRAN CANARIA - LOTE 1 INSTALACIONES SANTA BRÍGIDA", que asciende a la cantidad de 100.960,10 Euros*».

La Mancomunidad, una vez aprobado mediante Decreto de Presidencia la certificación n.º 1 del Lote 1 su remisión al Cabildo para su pago, puso de manifiesto a la cesionaria del crédito que la Base 20 del Plan de Cooperación con los Municipios del Cabildo disponía en su número 6 que: «*En los supuestos de cesión de derechos de cobro al amparo de la legislación vigente, para que tal cesión tenga validez será necesario que medie notificación fehaciente de la misma por parte del cedente a la Tesorería del Cabildo Insular, debiendo presentarse en las dependencias de dicho Servicio el documento original que motivó la transmisión para que, previa identificación del transmitente, se consigne diligencia de "toma de razón", de acuerdo con lo previsto en las Bases de Ejecución del Presupuesto General vigentes».*

12. Con fecha 17 de octubre de 2024 tuvo lugar nuevamente la devolución de la certificación n.º 1 del Lote 1 por el Cabildo, *« (...) por los siguientes motivos:*

a. La fecha del resumen final de la certificación no es correcta y estarían pendientes las certificaciones anteriores.

b. Resolución de ampliación de plazo, con imposición de penalidades si procede.

c. La relación valorada no está completa y contiene los siguientes errores: 1. No están sumados por capítulos. 2. Diferencia de importe en la suma de la partida 1.16.8 3. Error en lo certificado en la partida 3.2».

13. En el mes de noviembre de 2024 tanto el contratista como la Dirección Facultativa firman las siguientes certificaciones de obra y sus correspondientes relaciones valoradas, correspondientes al lote 1:

- Certificación n.º 1 mes de diciembre de 2023. Obra ejecutada 0. Total certificado 0, faltan por certificar 268.323,90 €.

- Certificación n.º 2 mes de enero de 2024. Obra ejecutada 0. Total certificado 0, faltan por certificar 268.323,90 €.

- Certificación n.º 3 mes de febrero de 2024. Obra ejecutada 0. Total certificado 0, faltan por certificar 268.323,90 €.

- Certificación n.º 4 mes de marzo de 2024. Obra ejecutada 0. Total certificado 0, faltan por certificar 268.323,90 €.

- Certificación n.º 5 mes de abril de 2024. Obra ejecutada del 1 de abril al 1 de mayo de 2024 por importe de 100.960,10 €. Faltan por certificar 167.363,80 € (debe recordarse que ya fue cedido el derecho de cobro de este importe a la empresa (...)).

Tales certificaciones de obra, junto con las correspondientes relaciones valoradas y facturas, son presentadas al órgano de contratación el día 11 de noviembre de 2024 por registro electrónico, y fueron aprobadas mediante Decreto de Presidencia 2024-0123, de 22 de noviembre de 2024.

También se presentó una certificación n.º 6 por importe de 30.733,08 €. Esta última certificación también fue aprobada mediante Decreto 2024-0122, de fecha 22 de noviembre de 2024, remitiéndose las seis certificaciones al Cabildo para que procediese al pago de las mismas.

14. Con fecha 11 de diciembre de 2024, el Cabildo comunica a la Mancomunidad: «que no procede la tramitación por los motivos que se alegan en el informe del Técnico Insular Supervisor con fecha 10 de diciembre, que se adjunta».

En este informe se exponía que, revisadas las certificaciones, se había comprobado que: *«Las unidades 1.1.1.6 y 1.1.1.7 correspondientes a cuadros de protección y control de alumbrado público, comprobada la realidad geométrica de lo ejecutado, no se corresponde con la partida presupuestada, ya que no se ha cambiado la envolvente del mismo, ni se han sustituido todos los componentes en ella presupuestados; El precio de la unidad 1.1.2.4. que aparece en la certificación (1543,31 €) no se corresponde con el precio del proyecto que es 1540,84 €; La carátula de la certificación nº6 presenta errores que se*

han de corregir, incluyendo en ella las cantidades de ejecución material, gastos generales y beneficio industrial, importe de la baja o coeficiente de adjudicación, así como la deducción de lo certificado en certificaciones anteriores y el líquido de la certificación nº6, todo ello en concordancia con el resumen de la certificación; y El plazo de ejecución previsto para la finalización de las obras era el 31 de marzo de 2024, plazo correspondiente a las certificaciones nº1, 2 y 3, por lo que para poder continuar con las certificaciones nº4, 5 y 6, remitidas hasta el momento a este servicio, será necesario que se presente el decreto de ampliación de plazo o, en su defecto, la preceptiva aplicación de penalidades».

15. En diciembre de 2024 la Dirección facultativa y la empresa contratista firman las siguientes certificaciones y relaciones valoradas, correspondientes al Lote 2:

- Certificación de obra n.º 1 mes de diciembre de 2023. Obra ejecutada 0. Total certificado 0, faltan por certificar 56.249,90 €.

- Certificación de obra n.º 2, mes de enero de 2024. Obra ejecutada 0. Total certificado 0, faltan por certificar 56.249,90 €.

- Certificación de obra n.º 3, mes de febrero de 2024. Obra ejecutada 0. Total certificado 0, faltan por certificar 56.249,90 €.

- Certificación de obra n.º 4, mes de marzo de 2024. Obra ejecutada 0. Total certificado 0, faltan por certificar 56.249,90 €.

- Certificación de obra n.º 5, mes de abril de 2024. Obra ejecutada por importe de 37.556,08 €, faltan por certificar 18.693,82 €.

Tales certificaciones de obra, relaciones valoradas y facturas son presentadas por la empresa contratista por registro electrónico el día 30 de diciembre de 2024. También se volvieron a presentar la certificación n.º 5, el 27 de diciembre de 2024 por el mismo importe de 100.960,11 € del lote 1 y la nueva certificación n.º 6 referida al Lote 1 por importe de 64.731,59 €, por lo que el total de obra certificada ascendía a 165.691,69 € y falta por certificar 102.632,21 €.

16. El Director facultativo de la obra remitió a la Mancomunidad, el 26 de diciembre de 2024, Informe de justificación del retraso en el inicio de la obra en Santa Brígida (lote 1), en el que exponía las causas del retraso de la obra, en estos términos y formulaba la proposición de que fueran tomadas en consideración:

«ANTECEDENTES: El presente informe tiene como objetivo exponer las causas principales del retraso en el inicio de la obra de Santa Brígida, según la información proporcionada por la empresa (...), representada por el Sr. (...)

CAUSAS DEL RETRASO EXPUESTAS POR CONTRATA:

1.Retraso en la disponibilidad de materiales: Las luminarias, fabricadas en China, sufrieron importantes retrasos en su entrega debido a factores externos globales como la guerra en Ucrania y el bloqueo en el Mar Rojo; Estos eventos ocasionaron interrupciones en la cadena de suministro, lo que derivó en retrasos considerables en la recepción de los materiales necesarios;

2. Errores en las especificaciones técnicas de las luminarias: Al recibir las luminarias, se detectaron errores en las medidas de rosca e instalación, lo que imposibilitó su colocación inmediata; Se requirió adquirir acoples en el mercado local y solicitar más unidades a la península para intentar solventar el problema;

3.Fabricación de piezas especiales: A pesar de los intentos con los acoples, muchas luminarias no pudieron instalarse adecuadamente; Fue necesario solicitar a la fábrica en China la fabricación de piezas especiales; Para agilizar la entrega de estas piezas, se optó por enviarlas por vía aérea, a pesar del sobrecoste significativo.

CONSIDERACIONES FINALES: Desde la Dirección Facultativa, se traslada esta información recibida de la empresa (...) con el fin de que se tome en consideración lo que proceda respecto al retraso en el inicio y finalización de la obra, la cual estaba inicialmente prevista para concluir antes de finales del mes de abril del 2024».

17. Por Decreto n.º 10/2025 de 3 de febrero de 2025 de la Presidencia de la Mancomunidad de Municipios de las Medianías de Gran Canarias se acuerda:

«PRIMERO.- Decretar que el retraso en la ejecución de la obra no es imputable al adjudicatario de la misma sino que tiene su origen en el retraso generalizado de elaboración y posterior distribución de componentes desde China a occidente.

SEGUNDO.- Ampliar el plazo inicial de tres meses establecido en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares hasta el próximo 1 de abril de 2025, sin perjuicio de que el contratista ejecute el objeto de la licitación en un plazo inferior».

18. Por el Servicio administrativo y técnico de cooperación institucional del Cabildo de Gran Canaria se procede a la devolución de las certificaciones n.º 5 y 6 lote 1 por los motivos que se alegan en los informes del Técnico Insular Supervisor con fecha 24 de febrero de 2025.

En cuanto a la certificación n.º 5 *«se comprueba que existen unidades certificadas cuya medición no se corresponde con la realidad ejecutada de la obra»*, y otras deficiencias.

En cuanto a la certificación n.º 6 se comprueba que *«correspondería a lo ejecutado en el mes de mayo, no el mes de abril como refleja la carátula. El mes de abril fue certificado en la certificación n.º 05. Existen unidades certificadas en las que el precio de la misma, está cambiado con respecto al precio de proyecto. Por otro lado, la unidad 1.1.3.4.5, la descripción de la misma, <Farol clásico de tipo Villa, Valentino 30LED (30W) de SCHRÉDER SOCELEC o equivalente (...) =, no se corresponde con la descripción de la unidad de proyecto, <Farol clásico de tipo Villa, Valentino 40LED (62W) de SCHRÉDER SOCELEC o equivalente (...) = por lo que, si se trata de una nueva unidad, habría que introducir un precio contradictorio, cumpliendo los supuestos de los mismos descritos en la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público. Es esta certificación desaparecen unidades certificadas en la certificación C05, que además, tal y como aparecía en el informe de devolución de dicha certificación, se trataba de unidades no certificadas».*

19. El 15 de mayo de 2025 se remite burofax a la Mancomunidad por parte del contratista que actúa por medio de abogado, en el que solicita que confirme la hora y lugar de la reunión prevista para el 19 de mayo de 2025 con la dirección facultativa, Mancomunidad y Cabildo.

20. En respuesta a dicho escrito, la Mancomunidad contesta al contratista mediante otro escrito de fecha 19 de mayo de 2025 por el que le comunica lo siguiente:

«A las 13:00 horas de hoy está prevista visita a las obras e instalaciones realizadas por su representada, con la concurrencia del instalador, la Técnico Municipal del Ayuntamiento de Santa Brígida y el Director de Obra en representación de la Mancomunidad, con la intención de verificar el estado de las obras y concretar el contenido final de la Certificación única a presentar al Cabildo Insular de Gran Canaria.

Lamentablemente no hemos podido contar con la asistencia del Técnico del Cabildo, por lo que hemos propuesto que, con el acuerdo de las partes en la visita de hoy, se redacte esta Certificación Unica y se presente al Técnico del Cabildo Insular (quien en última instancia se encargará de su visto bueno para su abono) para su aprobación y, una vez cuente con su aprobación, se firme y se presente en el Registro General de la Mancomunidad para su tramitación y remisión al Servicio de Cooperación Institucional del Cabildo.

Esta presentación para la aprobación o corrección, en su caso, de la Certificación se realizará en reunión a solicitar esta semana en las oficinas del Cabildo, para la que, si le parece, le remitiré convocatoria por esta misma vía, para la asistencia del Sr. (...)».

21. Por Decreto de 20 de mayo de 2025 del Juzgado de lo Contencioso-administrativo n.º 3 de las Palmas de Gran Canaria dictado en el Procedimiento ordinario n.º 174/2025 se admite a trámite el recurso contencioso-administrativo interpuesto por (...) contra la inactividad de la Mancomunidad de Municipios de las

Medianías de Gran Canaria por la falta de pago de cantidades dimanantes del Proyecto de Ahorro y Eficiencia Energética de Dependencias e Instalaciones de los Municipios de Medianías de Gran Canaria: Instalaciones Villa de Santa Brígida (Lote 1) e Instalaciones Valsequillo de Gran Canaria (Lote 2), y cuyo importe asciende a 203.247,77 €.

Dicho importe corresponde a las certificaciones n.º 5 y 6 del lote 1 y certificación n.º 5 del lote 2.

22. El 28 de mayo de 2025 la empresa contratista presenta escrito a la Mancomunidad en el que expone lo siguiente:

«• (…) no ha recibido los pagos correspondientes a los trabajos ejecutados de hace más de doce meses.

• La Mancomunidad ha emitido las certificaciones de obra de manera incorrecta, lo que ha provocado su aparente rechazo por parte del Cabildo de Gran Canaria. No ha aportado las certificaciones correctamente elaboradas.

• Esta situación ha sido devenida por la dejadez de funciones y obligaciones de la Mancomunidad».

Asimismo señala que el día 23 de mayo de 2025 se celebró una reunión en las Oficinas de Cooperación Institucional del Cabildo de Gran Canaria, a la que asistieron un Técnico del Cabildo de Gran Canaria, un Técnico de la Mancomunidad de municipios, el Director Facultativo de la obra y el coordinador de proyectos de (…), y según el contratista se acordó lo siguiente:

Emitir certificación correctamente por parte de (…) antes del 30 de mayo de 2025.

Validar esta certificación por el técnico del Cabildo.

Realizar el pago de los trabajos a (…).

(…), actualizará las correcciones solicitadas de los cuadros, una vez cobrados los trabajos.

En el expediente obra un documento denominado «*Acta Reunión 23 de mayo de 2025*», que dice haberse celebrado a las 13 horas de dicho día y haber adoptado los acuerdos que en ella se indican, que coinciden con los expresados en el escrito referido en el párrafo anterior.

III

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

1. El 16 de septiembre de 2025 se dicta Informe-Propuesta de iniciación del procedimiento de resolución unilateral del contrato por retraso culpable del contratista, en el que se indica que a la fecha de la firma del informe *«la contratista sigue sin terminar la obra, tanto del Lote 1 como del Lote 2. No consta en el expediente administrativo ningún documento aportado por la contratista justificando este nuevo retraso, ni tampoco justificación alguna de los trabajos que debería haber ejecutado durante el plazo ampliado, y que ha vuelto a rebasar de forma amplia e injustificable.*

Por todo cuanto se ha razonado en el presente Informe, se propone que:

Teniendo en cuenta el incumplimiento de la obligación de la contratista, imputable exclusivamente a éste, se solicita al Órgano de contratación, al amparo del art. 61 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común, en relación con el art. 109.1 del 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, y tomando en consideración el contenido del art. 211.1 de la LCSP, que inicie el procedimiento administrativo de resolución unilateral por parte de la Mancomunidad de Municipios de Las Medianías de Gran Canaria del contrato suscrito con la empresa (...) denominado "Proyecto de ahorro y eficiencia energética de dependencias e instalaciones municipales de los municipios de Medianías de Gran Canaria", adjudicataria de los lotes 1 y 2».

2. El 17 de septiembre de 2025 se emite informe por la Secretaria-Interventora sobre la legislación aplicable y el procedimiento a seguir, en el que indica que en la contratación de referencia se dan claramente dos causas de resolución contractual imputables exclusivamente a la contratista; en primer lugar, el incumplimiento por demora en el cumplimiento de los plazos establecidos en el contrato (letra d) y, en segundo lugar, por incumplimiento de la obligación principal del contrato (letra f) del art. 211 LCSP. Señalando que la primera causa de resolución contractual es la demora del contratista desde el 1 de abril de 2025, pues el incumplimiento de la prestación principal del contrato es consecuencia del incumplimiento de los plazos del contratista, lo que lleva a priorizar en el tiempo la causa de la letra d) del art. 211.1, por lo que debe ser ésta, y no la letra f), la que fundamente la resolución del contrato que nos ocupa. Por lo que propone:

«PRIMERO. Incoar el procedimiento de resolución contractual por demora en el cumplimiento de los plazos de la contratista (...) en el contrato denominado "Proyecto de ahorro y eficiencia energética de dependencias e instalaciones municipales de los municipios

de Medianías de Gran Canaria" (Lotes 1 y 2), al amparo del artículo 211.1 d) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público».

3. Por Decreto n.º 99/2025 de 17 de septiembre de 2025 de la Presidencia de la Mancomunidad de Municipios de las Medianías de Gran Canaria, se acuerda:

«PRIMERO. Incoar procedimiento de resolución contractual por demora en el cumplimiento de los plazos de la contratista (...) en el contrato denominado "Proyecto de ahorro y eficiencia energética de dependencias e instalaciones municipales de los municipios de Medianías de Gran Canaria" (Lotes 1 y 2), al amparo del artículo 211.1 d) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

SEGUNDO. Notificar a la contratista la resolución de incoación del procedimiento de resolución unilateral y el Informe-propuesta del Responsable del contrato, indicándole expresamente que dispone de un plazo de diez (10) días naturales, contados desde el siguiente a la notificación, para realizar las alegaciones que considere oportunas, de acuerdo con el artículo 109 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, advirtiéndole expresamente que, en caso de no formular alegaciones oponiéndose a la misma dentro del referido plazo, se decretará la resolución contractual por demora en el cumplimiento de los plazos establecidos para la ejecución del contrato, todo ello sin perjuicio del procedimiento administrativo contradictorio que se incoará para determinar el alcance de los daños y perjuicios causados a la Mancomunidad, de conformidad con el artículo 113 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.

Tercero.- Notificar la resolución al avalista o asegurador, a fin de que, en el plazo de diez días naturales, contados desde el siguiente a la notificación de dicha resolución, pueda, si a su derecho le conviniere, formular oposición a la incautación de la garantía».

4. La resolución de incoación es notificada al contratista y a la entidad (...) ((...)), aseguradora que formaliza con el contratista seguros de caución hasta 12.538,50 € en el caso del lote 1 y hasta 2.628,50 € en el caso del lote 2.

5. La aseguradora no formula alegaciones, pero sí lo hace la contratista, con fecha 6 de octubre de 2025, en que presenta escrito en el que manifiesta que ha concluido íntegramente los trabajos de los lotes 1 y 2 del contrato, que dicha conclusión está recogida en la solicitud de emisión de la última certificación de obra dirigida al Cabildo Insular de Gran Canaria el 8 de abril de 2025 y en el requerimiento fehaciente a la Mancomunidad para certificación de los trabajos y pago de 3 de junio de 2025, que aporta como documentos adjuntos (si bien aporta los documentos

indicados, no consta su presentación por registro ante la Mancomunidad o el Cabildo de Gran Canaria).

Alega, además, que no se ha procedido al pago de las certificaciones contractuales ni de las facturas correspondientes, lo que ha obligado a interponer recurso contencioso-administrativo por inactividad el 15 de septiembre de 2025 ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Las Palmas de Gran Canaria, procedimiento ordinario n.º 0000357/2025, y previamente el ordinario 175/2025, seguido ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 3 de Las Palmas de Gran Canaria.

Alega que pese a haber ejecutado totalmente los trabajos la Mancomunidad de Municipios de las Medianías de Gran Canaria y el director facultativo omiten de forma injustificada la emisión de la certificación final de obra y el abono de las cantidades debidas, a pesar de los múltiples requerimientos y comunicaciones realizadas. Por lo que considera que la resolución contractual es un acto fraudulento y abusivo cuando la obra está finalizada, conforme a contrato, y únicamente pendiente de la actuación diligente de la Administración para su recepción y pago.

Y por tanto, solicita a la Mancomunidad de Municipios de las Medianías de Gran Canaria que certifique la finalización de los trabajos, emita y abone las certificaciones y facturas pendientes, con expresión de importes e intereses de demora legales, y acuerde el archivo del procedimiento de resolución contractual.

6. El 5 de noviembre de 2025 se formula Propuesta de Resolución por la que se propone al Presidente de la Mancomunidad de Municipios de Las Medianías de Gran Canaria:

«PRIMERO. Decretar la resolución contractual por demora en el cumplimiento de los plazos de la contratista (...) en el contrato denominado "Proyecto de ahorro y eficiencia energética de dependencias e instalaciones municipales de los municipios de Medianías de Gran Canaria" (Expediente nº 70/2022 - Lotes 1 y 2), al amparo del artículo 211.1 d) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

SEGUNDO. Incautar las garantías definitivas y complementarias otorgadas en su momento por (...) para el cumplimiento de los lotes 1 y 2 del referido proyecto e incoar el procedimiento de daños y perjuicios referido en el artículo 113 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre».

7. Por Providencia de 7 de octubre de 2025 de la Presidencia de la Mancomunidad se acuerda la suspensión del plazo para resolver el procedimiento (8

meses) hasta la emisión del Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias, reanudándose el mismo una vez recibido.

8. El 7 de octubre de 2025 (con registro de entrada el 4 de noviembre de 2025), el Sr. Presidente de la Mancomunidad de Municipios de las Medianías de Gran Canaria solicita Dictamen a este Consejo Consultivo de Canarias, que es emitido el 12 de diciembre de 2025 (DCC 518/2025), en el que se concluye que no es conforme a Derecho la Propuesta de Resolución por la que se acordaría la resolución del contrato administrativo de obras del «*Proyecto de ahorro y eficiencia energética de dependencias e instalaciones municipales de los municipios de Medianías de Gran Canaria*» (lotes 1 y 2) suscrito con la empresa (...), pues no se contiene manifestación o réplica alguna tendente a dar la debida o adecuada contestación a las alegaciones del contratista en el trámite de audiencia, por lo que debían retrotraerse las actuaciones a fin de que se emita informe sobre las cuestiones planteadas, y dictarse nueva propuesta de resolución ajustada en su contenido a lo previsto en el art. 88 LPACAP y por ello, deberá formularse de manera que se contesten las alegaciones formuladas por el contratista en el trámite de audiencia, así como responder a todas las cuestiones que se han presentado durante la tramitación del procedimiento.

En particular se solicitaba el esclarecimiento de las siguientes cuestiones:

«- La efectiva presentación de los escritos que alega la empresa reclamante o la formulación de otro modo de las reclamaciones que dice reiterar en su escrito de alegaciones y que constan en documentos suscritos con firma electrónica que acredita su fecha:

Solicitud de emisión de la última certificación de obra, dirigida al Cabildo Insular de Gran Canaria el 8 de abril de 2025. -DOCUMENTO UNO-

Requerimiento fehaciente a la Mancomunidad para certificación de trabajos y pago, de fecha 3 de junio de 2025. -DOCUMENTO DOS-

- El motivo de la visita a las obras que tuvo lugar el 19 de mayo de 2025, así como y sobre todo el resultado de dicha visita, pues consta que la Mancomunidad mediante escrito de fecha 19 de mayo de 2025 comunica al contratista lo siguiente:

"A las 13:00 horas de hoy está prevista visita a las obras e instalaciones realizadas por su representada, con la concurrencia del instalador, la Técnico Municipal del Ayuntamiento de Santa Brígida y el Director de Obra en representación de la Mancomunidad, con la intención de verificar el estado de las obras y concretar el contenido final de la Certificación única a presentar al Cabildo Insular de Gran Canaria.

Lamentablemente no hemos podido contar con la asistencia del Técnico del Cabildo, por lo que hemos propuesto que, con el acuerdo de las partes en la visita de hoy, se redacte esta Certificación Unica y se presente al Técnico del Cabildo Insular (quien en última instancia se encargará de su visto bueno para su abono) para su aprobación y, una vez cuente con su aprobación, se firme y se presente en el Registro General de la Mancomunidad para su tramitación y remisión al Servicio de Cooperación Institucional del Cabildo.

Esta presentación para la aprobación o corrección, en su caso, de la Certificación se realizará en reunión a solicitar esta semana en las oficinas del Cabildo, para la que, si le parece, le remitiré convocatoria por esta misma vía, para la asistencia del Sr. (...)".

La celebración de la reunión de la que consta el acta referida en el anterior Fundamento III, apartado 17».

9. El 19 de febrero de 2026 se dicta Decreto n.º 2026-0021 de la Presidencia de la Mancomunidad por el que se acuerda:

«PRIMERO.- Retrotraer las actuaciones al momento inmediatamente posterior a la recepción de las alegaciones realizadas por (...), disponiendo expresamente la conservación de todos los actos administrativos emitidos y las actuaciones realizadas en el expediente 39/2025.

SEGUNDO.- Dictar el Órgano de contratación Decreto en el que se conteste a todas y cada una de las cuestiones a las que (...) se refiere, en los términos del artículo 88 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, procediendo a la notificación de la misma a la contratista.

TERCERA.- Una vez notificada la resolución, emitir Propuesta de Resolución por parte de esta Secretaría General en el que se acuerde la resolución del contrato administrativo de obras del "Proyecto de ahorro y eficiencia energética de dependencias e instalaciones municipales de los municipios de Medianías de Gran Canaria" (lotes 1 y 2) por causa imputable exclusivamente a (...)

CUARTA.- Emitida la Propuesta de Resolución antedicha, que se remitan al Consejo Consultivo de Canarias la Providencia solicitando este informe, el Informe de Secretaría, el Decreto de Presidencia en el que se provee sobre todas las cuestiones planteadas por la contratista, así como la Propuesta de Resolución contractual, solicitándose expresamente la suspensión del plazo para resolver el procedimiento de resolución contractual número 39/2025 en tanto en cuanto el Consejo Consultivo de Canarias no emita el Dictamen preceptivo».

10. Mediante Decreto n.º 2026-0020 de 19 de febrero de 2026 de la Presidencia de la Mancomunidad de Municipios de las Medianías de Gran Canaria, por la que da respuesta a las alegaciones del contratista y se acuerda:

«PRIMERO. Desestimar todas y cada una de las alegaciones realizadas por (...) en base a los antecedentes y fundamentos antedichos.

SEGUNDO.- Notificar la presente resolución a (...)

TERCERA.- Que se emita Propuesta de Resolución por parte de Secretaría en el que se acuerde la resolución del contrato administrativo de obras del "Proyecto de ahorro y eficiencia energética de dependencias e instalaciones municipales de los municipios de Medianías de Gran Canaria" (lotes 1 y 2) por causa imputable exclusivamente a (...)».

11. El 23 de febrero de 2026 se dicta Propuesta de Resolución por la Secretaría, por la que *«se propone al Presidente de la Mancomunidad de Municipios de Las Medianías de Gran Canaria que dicte la siguiente resolución:*

RESUELVO

PRIMERO. Decretar la resolución contractual por demora en el cumplimiento de los plazos de la contratista (...) en el contrato denominado "Proyecto de ahorro y eficiencia energética de dependencias e instalaciones municipales de los municipios de Medianías de Gran Canaria" (Lotes 1 y 2), al amparo del artículo 211.1 d) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

SEGUNDO. Incautar las garantías definitivas y complementarias otorgadas en su momento por (...) para el cumplimiento de los lotes 1 y 2 del referido proyecto e incoar el procedimiento de daños y perjuicios referido en el artículo 113 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre».

IV

1. Como hemos reiterado en distintas ocasiones (véase, en este sentido, el Dictamen 474/2022, de 7 de diciembre, que se transcribe y se cita entre otros en el más reciente 281/2024, de 6 de junio), se ha de recordar que la resolución del contrato por culpa del contratista requiere un incumplimiento «*grave*» del mismo, sin que baste 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»*.

2. 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 este caso, en la cláusula 33 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares.

La Propuesta de Resolución se motiva, como causa de resolución del contrato, en lo prevista en el art. 211.1, d) LCSP, consistente en *la demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista*, al constatarse que la empresa contratista ha incumplido los plazos previstos en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, por causa imputable a la misma.

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».*

El art. 195 LCSP dispone:

«1. En el supuesto a que se refiere el artículo 193, si la Administración optase por la resolución esta deberá acordarse por el órgano de contratación o por aquel que tenga atribuida esta competencia en las Comunidades Autónomas, sin otro trámite preceptivo que la audiencia del contratista y, cuando se formule oposición por parte de este, el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva.

2. Si el retraso fuese producido por motivos no imputables al contratista y este ofreciera cumplir sus compromisos si se le amplía el plazo inicial de ejecución, el órgano de contratación se lo concederá dándosele un plazo que será, por lo menos, igual al tiempo perdido, a no ser que el contratista pidiese otro menor. El responsable del contrato emitirá un informe donde se determine si el retraso fue producido por motivos imputables al contratista».

Por tanto, en caso de demora en la ejecución del contrato la Administración puede acordar la resolución del contrato o bien puede acordar la ampliación del plazo inicial de ejecución si el retraso no fuera imputable al contratista y ofreciera cumplir sus compromisos.

En el presente caso, existió un primer retraso en el cumplimiento del contrato pues la obra debía ejecutarse en el plazo de tres meses desde la firma del acta de comprobación del replanteo (el 1 de diciembre de 2023), y por ello debía finalizar el 1 de marzo de 2024. Pero la Administración aceptó ampliar el plazo de ejecución por considerar que el retraso no era imputable al contratista y amplió el plazo hasta el 1 de abril de 2025 por Decreto n.º 10/2025 de 3 de febrero de 2025 de la Presidencia de la Mancomunidad de Municipios de las Medianías de Gran Canarias.

Según manifiesta la Mancomunidad contratante este segundo plazo también fue incumplido, por cuanto no se llevó cabo la ejecución de la obra dentro del plazo conferido, a lo cual se opone el contratista que considera que ejecutaron los trabajos íntegramente, pero el director facultativo omite de forma injustificada la emisión de la certificación final de obra y el abono de las cantidades debidas, a pesar de los múltiples requerimientos y comunicaciones, que según alega ha realizado. Es decir, la empresa contratista considera que la obra está finalizada, conforme a contrato, y únicamente pendiente de la actuación diligente de la Administración para su recepción y pago.

Este Consejo Consultivo carece de elementos suficientes para, a la vista del expediente, pronunciarse de modo explícito sobre si las obras, propiamente dichas, estaban íntegra y correctamente terminadas conforme al proyecto el 1 de abril de 2025, o no lo estaban, pues no consta un aviso de terminación de la obra por parte del contratista a la Dirección facultativa, ni un informe de la dirección facultativa al órgano de contratación con la fecha prevista para la terminación, ni Acta de recepción ni fecha prevista para la misma, todo ello de conformidad con lo previsto en el art. 163 RGLCAP.

Aunque el contratista alega que existieron múltiples requerimientos y comunicaciones a la Dirección facultativa o a la Administración comunicando la finalización de las obras y la emisión de la certificación final, lo cierto es que aporta los escritos firmados el 8 de abril y el 3 de junio de 2025, pero no su efectiva presentación por registro a las Administraciones implicadas (Mancomunidad y Cabildo de Gran Canaria), como fue ya advertido por el Consejo en nuestro anterior Dictamen sobre este expediente, 518/2025.

Ahora bien, sí consta en el expediente que estaba prevista una reunión en mayo de 2025 y que la Mancomunidad comunica al contratista mediante escrito de fecha 19 de mayo de 2025 «*A las 13:00 horas de hoy está prevista visita a las obras e instalaciones realizadas por su representada, con la concurrencia del instalador, la Técnico Municipal del Ayuntamiento de Santa Brígida y el Director de Obra en representación de la Mancomunidad, con la intención de verificar el estado de las obras y concretar el contenido final de la Certificación única a presentar al Cabildo Insular de Gran Canaria».*

De este escrito se deriva que estaba prevista la visita a la obra para lo que describe como la verificación del estado de las obras y la concreción del contenido final de «la certificación única a presentar al Cabildo Insular de Gran Canaria», que

pudiera corresponder con la certificación final de la obra tras la recepción de las mismas (art. 166 RGLCSP); pero, salvo error, no consta que se haya llevado a efecto, como también se hizo notar en nuestro Dictamen anterior, de manera explícita.

Ciertamente, de ello y de las otras constancias antes reseñadas resulta que el correcto análisis de la concurrencia de la causa de resolución alegada por la Administración sea ciertamente complejo, pues hay que significar que de la documentación que obra en el expediente remitido se deriva la existencia de una defectuosa ejecución del contrato, tanto por el contratista como por la Dirección facultativa de la obra, pues ambos han incumplido las obligaciones que les competen, y aunque se pueda concluir que el contratista no ha ejecutado la obra en los términos y plazos pactados, tampoco parece que el Director Facultativo haya cumplido con los suyos y con su obligación de supervisar la ejecución de la obra y adoptar las decisiones y dictar la instrucciones necesarias para asegurar su correcta realización.

Es visible en el expediente que pese al evidente retraso en la ejecución no constan las instrucciones precisas en el libro de órdenes, ni el cumplimiento de su obligación de emitir las certificaciones de obra dentro de los primeros diez días siguientes al mes al que correspondan conforme establece el art. 240 LCSP.

La ejecución del contrato comienza con el acta de comprobación del replanteo para, acto seguido, proceder a la ejecución propiamente dicha. Y como se ha visto, el acta de comprobación del replanteo se firma el 1 de diciembre de 2023, por lo que siendo el plazo de ejecución de 3 meses, la obra debía finalizar el 1 de marzo de 2024.

En ese período consta que se remitió una primera certificación al Cabildo de Gran Canaria certificada por el Director Facultativo respecto del lote 1 el 24 de diciembre de 2023 por importe de 134.117,17 € y una primera certificación respecto del lote 2 por importe de 36.324,59 € remitida al Cabildo con fecha 24 de diciembre de 2023.

Con fecha 4 de enero de 2023 el Cabildo devolvió la certificación n.º 1 del Lote 1 y del lote 2 *«por incluir abonos por acopio sin ajustarse, ni la certificación ni la documentación aportada, a lo previsto en el artículo 155 y siguientes 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».*

Según se deduce del expediente estas dos certificaciones de obra n.º 1 del lote 1 y del lote 2, respectivamente, correspondían a abonos a cuenta por acopios de materiales y no por obra ejecutada en el período referido.

El art. 240 LCSP , relativo a las certificaciones y abonos a cuenta en el contrato de obras, dispone lo siguiente:

«1. A los efectos del pago, la Administración expedirá mensualmente, en los primeros diez días siguientes al mes al que correspondan, certificaciones que comprendan la obra ejecutada durante dicho período de tiempo, salvo prevención en contrario en el pliego de cláusulas administrativas particulares, cuyos abonos tienen el concepto de pagos a cuenta sujetos a las rectificaciones y variaciones que se produzcan en la medición final y sin suponer en forma alguna, aprobación y recepción de las obras que comprenden.

En estos abonos a cuenta se observará lo dispuesto en el párrafo segundo del apartado 2 del artículo 198.

2. El contratista tendrá también derecho a percibir abonos a cuenta sobre su importe por las operaciones preparatorias realizadas como instalaciones y acopio de materiales o equipos de maquinaria pesada adscritos a la obra, en las condiciones que se señalen en los respectivos pliegos de cláusulas administrativas particulares y conforme al régimen y los límites que con carácter general se determinen reglamentariamente, debiendo asegurar los referidos pagos mediante la prestación de garantía».

El artículo contempla dos tipos de «*abonos a cuenta*». Los regulados en su apartado primero son pagos a cuenta de la futura certificación final y posterior liquidación del contrato que responden a una obra ejecutada. En relación con estos pagos debe tenerse en cuenta que el contrato de obras es un contrato de resultado, por lo que los pagos parciales realizados con anterioridad a la recepción de la obra tienen el carácter de pagos a cuenta, sujetos a las rectificaciones y variaciones que se produzcan en la medición y comprobación final.

A diferencia de éstos, los abonos a cuenta regulados en el apartado segundo se refieren a la posibilidad de anticipar al contratista el importe de determinadas actuaciones anteriores a la ejecución de la obra, como los acopios de materiales, que no implican una propia ejecución de obra, sino *operaciones preparatorias*.

El 24 de junio de 2024, es decir finalizado el plazo de que disponía el contratista para ejecutar la obras, la empresa (...) presenta ante la Mancomunidad escrito en el que expone que ha intentado ponerse en contacto por distintas vías con la Dirección facultativa a fin de coordinar tareas y para que proceda a la firma de la certificación

de los trabajos realizados sin poder localizarlo, pide que se cambien la Dirección y advierte que se paralizan los trabajos en curso hasta que la interlocución con la Dirección facultativa sea efectiva y posible y se proceda a la verificación de las certificaciones pendientes y al pago de las mismas.

Tras presentar este escrito, el 26 de julio de 2024 se expide la certificación de obra n.º 1 correspondiente al Lote 1 por importe de 100.960,10 € por obra ejecutada desde el 1 de diciembre de 2023 al 7 de octubre de 2024 según relación valorada.

Pero el 17 de octubre de 2024 se devuelve esta certificación 1 del Lote 1 por el Cabildo, por error en las fechas, porque están pendientes las certificaciones anteriores, y porque debe dictarse una resolución de ampliación del plazo de ejecución, con imposición de penalidades si procede, detectando también errores en la relación valorada.

A partir de aquí parece que se procede a emitir las certificaciones de obra de cada lote, pero referidas a periodos anteriores, incumpliendo así lo establecido en el art. 240 LCSP que señala que se expedirá mensualmente, en los primeros diez días siguientes al mes al que correspondan, certificaciones que comprendan la obra ejecutada durante dicho período de tiempo.

De este modo, en noviembre de 2024 se expiden 6 certificaciones del Lote 1, todas a importe 0 salvo la certificación n.º 5 y 6, correspondientes a los meses de abril y mayo de 2024. Por tanto, la obra se empezó a ejecutar a partir de abril de 2024, pero se certifica en noviembre.

Respecto al lote 2 se expiden 5 certificaciones en el mes de diciembre de 2024, todas a 0 salvo la quinta, del mes de abril de 2024. Por tanto, la obra se empieza a ejecutar en el mes de abril de 2024, pero se certifica en noviembre.

Debe recordarse que es obligación de la Dirección Facultativa la expedición de las certificaciones de obra en el plazo máximo de diez días conforme al art. 150 RGLCAP: «*A los efectos del artículo 99.4 de la Ley, el director, sobre la base de la relación valorada, expedirá la correspondiente certificación de obra en el plazo máximo de diez días siguientes al período a que corresponda*».

Las certificaciones de obra se expiden sobre la base de la relación valorada de las obras ejecutadas. El director de la obra es el responsable de emitir la correspondiente certificación en un plazo máximo de diez días siguientes al período a que corresponda.

Sin embargo, por razones que se desconocen las certificaciones de obra no se emitieron hasta los meses de noviembre y diciembre de 2024 referidas al período enero a mayo de 2024.

El art. 238 LCSP deja claro que las obras se ejecutarán con estricta sujeción a las estipulaciones contenidas en el pliego de cláusulas administrativas particulares y al proyecto que sirve de base al contrato y conforme a las instrucciones que en interpretación técnica de éste dieren al contratista el Director facultativo de las obras, y en su caso, el responsable del contrato, en los ámbitos de su respectiva competencia.

A los efectos de pago, prevé el art. 240 LCSP la expedición mensual, dentro de los diez primeros días siguientes al mes al que correspondan**,** de certificaciones justificativas de la ejecución de la obra conforme al proyecto. Estas certificaciones constituyen el instrumento para poder llevar a cabo los abonos que « *(...) tienen el concepto de pagos a cuenta sujetos a las rectificaciones y variaciones que se produzcan en la medición final y sin suponer en forma alguna, aprobación y recepción de las obras que comprenden*». En estos abonos a cuenta ha de observarse lo dispuesto en el párrafo segundo del apartado 2 del art. 198 LCSP.

Y no es de menor significación que, por otra parte, además del retraso en la emisión de las certificaciones de obra, estas fueron emitidas de manera incorrecta, lo que ha provocado su devolución por parte del Cabildo de Gran Canaria, por detectar errores o contenido indebido o incorrecto en ellas, motivo por el cual no fueron abonadas al contratista, que por ello interpuso recurso contencioso-administrativo frente a la inactividad de la Administración, reclamando el abono de las certificaciones de obra.

En este sentido si las certificaciones de obra presentan defectos y procede su devolución con las correspondientes facturas no puede hablarse de incumplimiento de la obligación de pago por la Administración, ni puede tampoco justificarse la demora en la ejecución de la obra en la falta de pago por la Administración de certificaciones de obra, pues ello no es legalmente argumento válido que pueda dar lugar al incumplimiento de sus obligaciones contractuales, dado que en el supuesto de demora en el pago por la Administración, solo es factible reclamar el abono de los intereses moratorios de las cantidades adeudadas y los gastos de cobro, o, en aquellos supuestos en que la demora del pago por parte de la contratante exceda de cuatro o seis meses, instar de la Administración contratante la suspensión del

contrato o su resolución, respectivamente, pero nunca dejar de cumplir con las obligaciones esenciales de la contratista derivadas del contrato, como es la de ejecutar la obra en el plazo convenido. [art. 198 LCSP].

Por otra parte, en cuanto a la emisión de la certificación final de obra el art. 243.1 LCSP dispone:

«A la recepción de las obras a su terminación y a los efectos establecidos en esta Ley, concurrirá un facultativo designado por la Administración representante de esta, el facultativo encargado de la dirección de las obras y el contratista asistido, si lo estima oportuno, de su facultativo.

Dentro del plazo de tres meses contados a partir de la recepción, el órgano de contratación deberá aprobar la certificación final de las obras ejecutadas, que será abonada al contratista a cuenta de la liquidación del contrato en el plazo previsto en esta Ley».

Y el apartado 2 del citado precepto dispone:

«Si se encuentran las obras en buen estado y con arreglo a las prescripciones previstas, el funcionario técnico designado por la Administración contratante y representante de esta, las dará por recibidas, levantándose la correspondiente acta y comenzando entonces el plazo de garantía.

Cuando las obras no se hallen en estado de ser recibidas se hará constar así en el acta y el Director de las mismas señalará los defectos observados y detallará las instrucciones precisas fijando un plazo para remediar aquellos. Si transcurrido dicho plazo el contratista no lo hubiere efectuado, podrá concedérsele otro nuevo plazo improrrogable o declarar resuelto el contrato».

Por su parte, el art. 163 RGLCAP establece:

«1. El contratista, con una antelación de cuarenta y cinco días hábiles, comunicará por escrito a la dirección de la obra la fecha prevista para la terminación o ejecución del contrato, a efectos de que se pueda realizar su recepción.

2. El director de la obra en caso de conformidad con dicha comunicación, la elevará con su informe al órgano de contratación con un mes de antelación, al menos, respecto de la fecha prevista para la terminación».

De los citados preceptos se deriva, por tanto, que para dar por terminadas las obra y emitir la certificación final se requiere que el contratista comunique, con la antelación prevista en el art. 163 RGLCAP, por escrito a la dirección de la obra la fecha prevista para la terminación, para llevar a cabo la recepción. La dirección facultativa debe estar conforme con la misma y comunicar al órgano de contratación la fecha prevista para la terminación, tras la cual debe llevarse a cabo la recepción

de las obras, en la que deberá verificarse que las obras se encuentran en buen estado y con arreglo a las prescripciones previstas, en cuyo caso se levantará acta de recepción. Dentro del plazo de tres meses contados a partir de la recepción, el órgano de contratación deberá aprobar la certificación final de las obras ejecutadas, que será abonada al contratista a cuenta de la liquidación del contrato.

Establecidas tales premisas legales y reglamentarias, la Administración si bien admite haber recibido reclamación por el contratista para que se emita la última certificación de obra, se opone con rotundidad a la alegación de que la obra ha finalizado, pues alega que las obras que venía ejecutando no se correspondían en modo alguno con las prescripciones técnicas que regían la contratación, de ahí que se denegara el pago de las certificaciones presentadas.

Así, claramente se en la propuesta de resolución se indica lo siguiente, que conviene tener a la vista por entero al emitir este Dictamen:

«Pretende la contratista que la Mancomunidad emita "una última certificación de obra", ignorándose si se refiere en conjunto a los lotes 1 y 2 e ignorándose igualmente su importe, entendiéndose que dicha certificación, en el plazo de ocho días naturales (de acuerdo con el pliego de cláusulas administrativas particulares) debería remitirse al Cabildo para que esta Administración procediera a su pago que, por cierto, es la única Administración (no la Mancomunidad) obligada al pago, siempre que las obras certificadas se correspondan con la especificaciones técnicas que rigen la contratación, circunstancia que no tiene lugar en esta licitación; y, precisamente por esta circunstancia, no puede atenderse al requerimiento de (...) de certificar la "finalización y conformidad de todos los trabajos ejecutados por ella", ya que la obra no solo es disconforme con las especificaciones técnicas sino también está incompleta, en el caso del lote 1 y, en el caso del lote 2, simplemente no ha realizado ninguna actuación, ni siquiera acopio de materiales, no digamos ya la obra de iluminación de los dos campos de fútbol en el término municipal de Valsequillo».

3. Analizadas las circunstancias que concurren en la ejecución del contrato que nos ocupa puede concluirse que existió demora en la ejecución del contrato, como causa de resolución del mismo, aunque es obligado determinar si esa demora fue entera y exclusivamente imputable a la contratista, dado que en el primer período de retraso la propia Administración reconoce (por Decreto n.º 10/2025 de 3 de febrero de 2025 antes citado) que el retraso en la ejecución de la obra no es imputable al adjudicatario, y amplía el plazo hasta el 1 de abril de 2025.

En ese período no consta que se emitieran certificaciones de obra.

La última certificación de obra correspondiente al lote 1 es la n.º 6 (mes de mayo de 2024) por importe de 64.731,59 €, por lo que el total de obra certificada asciende a 165,691.69 € y falta por certificar 102,632.21 €. En cuanto al Lote 2 la última certificación es la n.º 5, del mes de abril de 2024 donde consta obra ejecutada por importe de 37.556,08 €**,** faltan por certificar 18.693,82 €.

Se desconoce si se ejecutó obra con posterioridad pues no constan en el expediente remitido certificaciones de obra mensuales en período posterior hasta la fecha prevista de finalización de la obra (abril de 2025).

Es decir, la justificación de un cierto retraso concreto y determinado no puede extenderse ni se extendió a la totalidad del retraso en que se ha incurrido, de modo que en el momento en que la resolución se acuerda o pretende acordarse es clara la existencia de una demora en la entera y correcta ejecución de las obras, que debía haberse concluido en el plazo de tres meses desde la comprobación del replanteo, plazo que pudo prolongarse justificadamente hasta cierta fecha posterior, pero no después e indefinidamente hasta el día -19 de febrero de 2026 [código QR de Validación del documento], en que se propone resolver el contrato con fundamento en la inejecución de las obras o, más precisamente en la demora del contratista que, en aplicación directa de la ley (art. 211.2 LCSP) debe tomarse como causa anterior en el tiempo a la inejecución y, por ello, como adecuado soporte legal de la resolución del contrato.

No está de más hacer notar, sin embargo, que probablemente los efectos económicos de la resolución fundada en la demora serán en la práctica iguales a los de una resolución fundada en la inejecución, pues la incautación de la garantía habría también de acordarse en este segundo supuesto y, muy previsiblemente sería igual el resultado del expediente contradictorio de liquidación de daños. De ser así, es decir si los efectos económicos de la resolución no son distintos en un caso (demora) y en otro (inejecución) podría la administración resolver el contrato tanto por una causa como por la otra, pues la elección de la causa de resolución anterior en el tiempo se prescribe para cuando las causas tengan *diferentes efectos en cuanto a las consecuencias económicas de la extinción*.

En todo caso, no es una probabilidad sino una certeza la de que se trata, en ambos casos y por tanto en el que ha invocado la administración, de un incumplimiento resolutorio por ser grave y graves sus consecuencias, como requiere la ley y como se razona y se argumenta en la Propuesta de Resolución.

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

El art. 246.1 LCSP dispone que «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».

Por su parte, de acuerdo con el art. 213.3 LCSP, «cuando el contrato se resuelva por incumplimiento culpable del contratista le será incautada la garantía y deberá, además, indemnizar a la Administración los daños y perjuicios ocasionados en lo que excedan del importe de la garantía incautada».

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

Este Consejo Consultivo ha mantenido de forma constante, en aplicación de la ley, de su interpretación jurisprudencial y de la doctrina consultiva, 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 este caso, la Administración, en cumplimiento de la normativa transcrita, ha propuesto incautar la garantía definitiva constituida mediante seguro de caución.

Debe tenerse en cuenta que la garantía se incauta por el hecho de la ruptura del contrato por culpa del contratista, con independencia de que hayan sido acreditados o no daños y perjuicios que deban indemnizarse a la Administración y de cuál sea su importe. La garantía está afectada al resarcimiento de esos daños y perjuicios y solo de no ser suficiente su cuantía la Administración podrá ejercitar una acción de responsabilidad frente al contratista para resarcirse de los no cubiertos por ella. Esos daños habrán de quedar 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.

De acuerdo con lo expuesto, corresponderá al órgano de contratación concretar la existencia de los daños que el incumplimiento culpable de la contratista le haya podido ocasionar y cuantificar los mismos, no como una partida alzada (por analogía al régimen de penalidades), sino por el montante real que el retraso en la ejecución del objeto del contrato y su resolución suponga por su causa. Para ello, la posible indemnización de daños y perjuicios a la Administración se determinará de forma motivada en el expediente contradictorio que se instruirá a tal efecto.

De todo lo expuesto se desprende el incumplimiento imputable al contratista, por lo que resulta conforme a Derecho la propuesta resolución del contrato.

C O N C L U S I Ó N

Es conforme a Derecho, a criterio del Consejo, la Propuesta de Resolución por la que se procedería a la resolución del contrato administrativo de obras correspondientes al «*Proyecto de ahorro y eficiencia energética de dependencias e instalaciones municipales de los municipios de Medianías de Gran Canaria*» (lotes 1 y 2) suscrito por la Mancomunidad de Municipios de Medianías con la empresa (...), en atención a los razonamientos jurídicos expuestos en el Fundamento IV del presente Dictamen.