Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 4 de junio de 2026.

Dictamen solicitado por la Sra. Presidenta del Consorcio de Abastecimiento de Aguas de Fuerteventura en relación *con la Propuesta de Resolución por la que se acuerda resolver el contrato de limpieza de las instalaciones del Consorcio de Abastecimiento de Aguas de Fuerteventura (1654-2025), adjudicado a la empresa (...), por importe de 23.000,00 euros (EXP. 176/2026 CA)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por la Sra. Presidenta del Consorcio de Abastecimiento de Aguas de Fuerteventura por oficio de 14 de abril de 2026, con entrada en este Consejo Consultivo el día 28 de abril de 2026, es la Propuesta de Resolución mediante la cual se resuelve el contrato de limpieza de las instalaciones del Consorcio de Abastecimiento de Aguas de Fuerteventura (1654-2025), adjudicado a la empresa (...), por importe de 23.000,00 euros.

2. La legitimación para solicitar la emisión del Dictamen de este Consejo Consultivo le corresponde a la Presidenta del Consorcio de Abastecimiento de Aguas de Fuerteventura, 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-.

En cuanto a la legitimación de la Presidenta del Consorcio de Abastecimiento de Aguas de Fuerteventura, ha de señalarse que, si bien, de partida, no figura expresamente previstos los Presidentes de Consorcios similares al referida entre los sujetos legitimados para solicitar el dictamen de este Consejo Consultivo, atendiendo a lo previsto en art. 12.3 LCCC, sin embargo, no es menos cierto que, con carácter general, nuestra doctrina -expresada, entre otros, en los Dictámenes 201/2005, de 14 de julio; 484/2012, de 18 de octubre; 381/2015, de 16 de octubre; 405/2020, de

[*] **Ponente: Sra. de León Marrero.**

14 de octubre o 18/2023, de 19 de enero, emitidos a solicitud de distintos presidentes de entes u organizaciones instrumentales dotadas de personalidad jurídica propia y/o autonomía orgánica y funcional-, ha sido interpretar extensivamente el 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 eventual adscripción orgánica no lesione su autonomía funcional.

En el presente supuesto no concurren circunstancias que obsten a que la petición de Dictamen sea solicitada por la Presidenta de del mencionado Consorcio, en tanto que tiene conferida la representación legal de dicha entidad (art. 27 de los Estatutos del Consorcio de Abastecimiento de Aguas de Fuerteventura).

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

En este sentido, el art. 191.3, letra a) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 -en adelante, LCSP-, señala que « *(...) será preceptivo el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva en los casos y respecto de los contratos que se indican a continuación: a) La interpretación, nulidad y resolución de los contratos, cuando se formule oposición por parte del contratista*». Circunstancia ésta 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, en los que se 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 nos ocupa mediante el Decreto n.º 886-2025, de 27 de octubre,

del Consejero Delegado del Consorcio de Abastecimiento de Aguas a Fuerteventura, resulta aplicable la LCSP (Disposición final decimosexta LCSP).

Dentro del referido marco legal, el régimen al que han de ajustarse los efectos y extinción del contrato es, según dispone el art. 25 LCSP, el establecido por la propia Ley y sus disposiciones de desarrollo -actualmente, y a falta de tal desarrollo reglamentario, el citado RGLCAP- aplicándose supletoriamente las restantes normas de Derecho administrativo y, en su defecto, las normas de Derecho privado.

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

A la vista de lo anteriormente expuesto, y habiéndose iniciado el presente procedimiento de resolución contractual a través del Decreto n.º 11/2026, de 12 de enero, del Consejero Delegado del Consorcio de Abastecimiento de Aguas a Fuerteventura, procede acudir, en primer lugar, al art. 191.3 LCSP, relativo al «*procedimiento de ejercicio*» de las prerrogativas de la Administración Pública en materia de contratación.

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

Además, en el ámbito local, se preceptúa como necesario el informe jurídico del Secretario de la Corporación o, en su caso, de la Asesoría Jurídica de la Corporación, tal y como ocurre en el presente supuesto, de acuerdo con lo establecido en la Disposición Adicional Tercera, apartado 8, LCSP, ya que obra el Informe-Propuesta de Resolución del Secretario del Consorcio en el expediente remitido a este Consejo Consultivo.

Finalmente, el art. 112.2 LCSP establece que «El avalista o asegurador será considerado parte interesada en los procedimientos que afecten a la garantía prestada, en los términos previstos en la legislación vigente en materia de procedimiento administrativo común», previendo a su vez el art. 109.1, apartado b) RGLCAP, la apertura de un trámite de audiencia al avalista cuando se proponga la

incautación de la garantía depositada, lo que no ocurre en este asunto, al no constituirse garantía dado que el presente contrato se tramitó mediante procedimiento abierto simplificado sumario.

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

En la cláusula del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) núm. 3.1 se señala respecto al órgano de contratación:

«3.- Órgano de contratación.

3.1.- El órgano de contratación, que actúa en nombre del Consorcio de Abastecimiento de Aguas a Fuerteventura (en adelante, CAAF) es el Consejero Delegado, con arreglo a las facultades que le confiere la delegación de competencias establecida en el Decreto de la Presidencia 453-2023, de 29 de junio».

6. En cuanto al plazo máximo para resolver -y notificar- se ha de señalar que la resolución de incoación del presente procedimiento administrativo se produjo a través del Decreto n.º 11/2026, de 12 de enero, del Consejero Delegado del Consorcio de Abastecimiento de Aguas a Fuerteventura, esto es, dictado con posterioridad a la entrada en vigor -el 1 de enero de 2026- de la Ley 9/2025, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2026, cuya disposición adicional sexagésima, 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 día 12 de septiembre de 2026.

Además, consta en el expediente el Decreto 374/2026, de 8 de abril, por el que se acordó la suspensión del cómputo de los plazos de tramitación del presente procedimiento administrativo de resolución contractual por el tiempo que medie

entre la fecha de solicitud del Dictamen de este Consejo Consultivo hasta la fecha de recepción del Dictamen por el Consorcio.

II

1. En lo que se refiere a los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento administrativo, debidamente documentados en el expediente, en la Propuesta de Resolución se exponen de la manera siguiente:

«Que mediante Decreto nº 886-2025, de 27 de octubre, del Consejero Delegado del Consorcio de Abastecimiento de Aguas a Fuerteventura (en adelante, CAAF), y previa la pertinente tramitación, se acordó, entre otros extremos, adjudicar a la entidad (...) con NIF (...) el contrato de servicio de limpieza de las instalaciones del Consorcio de Abastecimiento de Aguas a Fuerteventura (1654-2025) por un precio de veintitrés mil euros (23.000,00 €), IGIC excluido (7%).

Resultando.- Que con fecha 28 de octubre de 2025 la entidad (...) aceptó la adjudicación a los efectos, entre otros, de formalización de contrato de conformidad con lo establecido en el artículo 159.6 g) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP), y en el punto 3º de la resolución de adjudicación.

Resultando.- Que con fecha 8 de enero de 2026 ha sido emitido informe por parte del responsable del contrato del siguiente tenor literal:

"En relación con el contrato administrativo del servicio de limpieza de las instalaciones del Consorcio de Abastecimiento de Aguas de Fuerteventura, adjudicado a la entidad mercantil (...) en el marco del Expediente 1654-2025, como Técnico Responsable del Contrato, he tenido conocimiento de un incumplimiento grave de las obligaciones laborales asumidas por la empresa contratista, consistente en el impago de la nómina correspondiente al mes de diciembre de la trabajadora adscrita a la ejecución del contrato, produciéndose una reincidencia ya que el mes anterior también se abonó con retraso y aún está pendiente de pago una parte.

Además me comenta la trabajadora que tuvo que asumir personalmente el coste del uniforme, sin que hasta la fecha se le haga reembolsado dicho importe a la trabajadora.

Consta igualmente que a dicha trabajadora le resulta de aplicación el Convenio Colectivo del sector de limpieza de edificios y locales de la provincia de Las Palmas, cuya observancia es obligatoria durante toda la vigencia del contrato.

En base a los fundamentos legales y contractuales:

• El artículo 202.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) establece que los órganos de contratación deberán garantizar el cumplimiento de las obligaciones sociales y laborales por parte del contratista durante la ejecución del contrato.

• La cláusula 19 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) configura como condición especial de ejecución y obligación esencial:

• La comprobación del pago efectivo de los salarios.

• El cumplimiento de las condiciones salariales conforme al convenio colectivo sectorial aplicable.

Indicándose expresamente que su incumplimiento constituye causa de resolución del contrato.

• La cláusula 20.7.e del PCAP califica como obligación esencial el pago de los salarios a los trabajadores y el cumplimiento de las obligaciones laborales y de Seguridad Social.

Conforme a la cláusula 25 del PCAP, el incumplimiento de las condiciones especiales de ejecución faculta al órgano de contratación para la imposición de penalidades, sin perjuicio de otras medidas contractuales.

• El artículo 211.f) de la LCSP, en relación con la cláusula 26 del PCAP, establece como causa de resolución del contrato el incumplimiento de las obligaciones esenciales calificadas como tales en los pliegos.

En base a lo anterior, se solicita que por el órgano de Contratación se emita un requerimiento formal a la empresa adjudicataria para que acredite el pago de los salarios adeudados».

2. Iniciada la tramitación del presente procedimiento y según consta en la Propuesta de Resolución, el responsable del contrato emitió informe con fecha 26 de febrero de 2026, en el que deja constancia de los siguientes extremos:

«Que, conforme a las comprobaciones efectuadas y al seguimiento ordinario del contrato, se ha constatado que desde el día 24 de febrero de 2026 el adjudicatario no está prestando el servicio objeto del contrato, sin que hasta la fecha se haya producido su reanudación efectiva.

Esta situación supone un incumplimiento de las obligaciones esenciales asumidas por el adjudicatario en virtud de lo establecido en el Pliego de Prescripciones Técnicas y en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que rigen el contrato".

(...)

Resultando.- Que con fecha 27 de marzo de 2026 ha sido emitido informe por parte del técnico de prevención de riesgos laborales sobre evaluación del riesgo laboral derivado de la falta de limpieza y desinfección de los lugares de trabajo a raíz del incumplimiento en la

prestación del servicio de limpieza por parte de la empresa contratista, con la siguiente parte sustantiva:

"La limpieza tiene como propósito clave el de mantener los espacios y lugares de trabajo en óptimas condiciones de seguridad e higiene, de modo que cuando alguien necesite hacer uso de las instalaciones no se exponga a ningún riesgo bien por accidente o contaminación.

La ausencia de un servicio de limpieza para los espacios y lugares de trabajo origina principalmente la exposición del personal a contaminantes biológicos con el consiguiente riesgo de contagio, bien por al realizar los propios trabajadores la limpieza de áreas y zonas de trabajo sin los medios de protección adecuados o simplemente por el uso previsto de las propias instalaciones.

Los contaminantes que pueden generarse por falta de limpieza en las instalaciones, pueden ser clasificados dentro del grupo 2, esto quiere decir que pueden causar una enfermedad o suponer un peligro para los trabajadores, aunque su propagación es poco probable. (E.coli, Salmonella, Clostridium tetani, etc.)

La NTP 833 del INSHT establece la metodología para una evaluación simplificada de agentes biológicos, en este sentido, teniendo en cuenta que la generación de bioaerosoles es escasa o moderada pero esporádica, y la frecuencia de contacto es menor que el 20% de la jornada laboral y en pequeñas cantidades, se estima una exposición a contaminantes del grupo 2 baja, lo que supone un nivel de riesgo potencial 2."

Concluye el técnico de prevención de riesgos laborales proponiendo la adopción como medida de carácter urgente la contratación de un servicio de limpieza que se encargue de la limpieza frecuente y desinfección de los espacios y lugares de trabajo de tal manera que se mantengan en todo momento en óptimas condiciones de salubridad y no supongan un riesgo para los trabajadores durante su uso previsto».

III

En cuanto a la tramitación del presente procedimiento de resolución contractual, figuran en el expediente remitido a este Consejo Consultivo, las siguientes actuaciones:

- El presente procedimiento de resolución contractual se inició mediante el Decreto n.º 11/2026, de 12 de enero, del Consejero Delegado del Consorcio de Abastecimiento de Aguas a Fuerteventura, fundamentándose dicha Resolución contractual en el incumplimiento de la obligación principal del contrato por parte de la contratista, de conformidad con lo previsto en el art. 211.1.f) LCSP.

- Así mismo, obran en el expediente tres informes del Departamento de Administración del Consorcio (documentos núm. 68, 83 y 92), relativos a los incumplimientos de la empresa contratista, el primero de ello referido a sus obligaciones laborales y los dos últimos, relativos a la no ejecución del contrato, lo cual se produjo tras el inicio del presente procedimiento

- Se otorgó trámite de vista y audiencia a la empresa contratista en dos ocasiones, la última de ellas después del segundo de los informes; la empresa contratista solo formuló alegaciones con ocasión del primer trámite de vista y audiencia. Dado que el tercero es un mero informe de seguimiento que no aporta nada nuevo, se entiende que no se ha producido indefensión.

Además, obra en el expediente que el órgano instructor requirió a la contratista documentación relativa a los siguientes extremos:

«1.- Contrato de trabajo suscrito entre (...) y la trabajadora subrogada, así como documentación acreditativa de la fecha de alta en la Seguridad Social.

2.- Documentación acreditativa del abono a la trabajadora subrogada del salario correspondiente a los meses de noviembre y diciembre de 2025 y enero y febrero de 2026, así como de los importes y de las fechas de abono.

3.- Documentación acreditativa del reembolso a la trabajadora subrogada del coste del uniforme de trabajo.

4.- Certificados de estar al corriente en las obligaciones tributarias con el Estado, con la Seguridad Social y con la Comunidad Autónoma», sin que dicha documentación fuera remitida por dicha empresa contratista».

- Por último, el 8 de abril de 2026, se emitió por el Secretario del Consorcio Informe-Propuesta de Resolución.

IV

1. La Propuesta de Resolución concluye proponiendo declarar:

«Primero.- Declarar la resolución del contrato administrativo de servicio de limpieza de las instalaciones del Consorcio de Abastecimiento de Aguas a Fuerteventura (1654-2025) adjudicado a (...) por incumplimiento culpable del contratista consistente en incumplimiento de la obligación principal del contrato y en incumplimiento de la obligación esencial relativa al pago de los salarios a los trabajadores y su retención de IRPF y abono puntual de las cuotas correspondientes a la Seguridad Social y cumplimiento de las condiciones salariales de los trabajadores conforme al convenio colectivo sectorial de aplicación.

Segundo.- Acordar la no incautación de garantía, al no haberse constituido, sin perjuicio de la apertura de expediente para la determinación de daños y perjuicios, con audiencia del contratista, a fin de cuantificar las responsabilidades exigibles».

2. Con carácter previo al análisis de la cuestión de fondo es preciso manifestar que la Administración considera que concurre como causa legal de resolución la establecida en el art. 211.1.f) LCSP, puesto que la empresa contratista ha incumplido de forma injustificada dos obligaciones esenciales del contrato, la correspondiente a la obligación, que se denomina principal, que no es otra que la de ejecutar la prestación contractual de forma efectiva llevando a cabo de forma adecuada la limpieza de las instalaciones de titularidad municipal y la relativa al pago de los salarios de sus trabajadores y cumplimiento del resto de deberes de naturaleza laboral.

Por tanto, se desprende de lo anterior que, realmente, concurren dos causas de resolución, siendo la primera en producirse la correspondiente al incumplimiento por la contratista de las obligaciones de naturaleza salarial.

El art. 211.2 LCSP establece que «2. En los casos en que concurran diversas causas de resolución del contrato con diferentes efectos en cuanto a las consecuencias económicas de la extinción, deberá atenderse a la que haya aparecido con prioridad en el tiempo».

En este sentido se ha pronunciado este Consejo Consultivo (por todos Dictamen 201/2026, de 27 de mayo), siguiendo a su vez la doctrina jurisprudencial relativa a la concurrencia de varias causas de resolución contractual y su orden de prelación.

Ahora bien, en el presente supuesto, las dos causas aducidas no producen diferentes efectos en cuanto a sus consecuencias económicas, siendo los efectos económicos de los dos incumplimientos culpables idénticos, razón por la que nos pronunciaremos sobre ambas causas de resolución contractual.

A mayor abundamiento, si bien la segunda causa se produjo iniciada la tramitación del presente procedimiento, lo cierto es que se le concedió un segundo trámite de audiencia a la interesada tras la constatación de la misma y se incluyó esta segunda causa entre los motivos de resolución establecidos en la Propuesta de Resolución.

3. Así, en el PCAP se establece en su clausula 19 que:

«19.- Condiciones especiales de ejecución.

Se establecen las siguientes condiciones especiales de ejecución del contrato, cuyo cumplimiento tiene el carácter de obligación contractual esencial:

«a.- Comprobación del estricto cumplimiento de los pagos que el adjudicatario ha de hacer a todos los trabajadores que participen en el servicio objeto del contrato.

El Consorcio podrá comprobar el cumplimiento de los pagos a los trabajadores. Para ello el adjudicatario deberá remitir al Consorcio, cuando le sea solicitado, el justificante del cumplimiento de los pagos a los trabajadores que presten el servicio que, según lo indicado en el PPT, deberán realizarse dentro de los cinco primeros días de cada mes.

b.- Cumplir las condiciones salariales de los trabajadores conforme al Convenio colectivo sectorial de aplicación».

Además, en la cláusula 26 PCAP se dispone:

«26.- Resolución del contrato.

La resolución del contrato tendrá lugar en los supuestos que se señalan en este Pliego y en los fijados en los artículos 211 y 313 de la LCSP, y se acordará por el órgano de contratación, de oficio o a instancia del contratista.

Además el contrato podrá ser resuelto por el órgano de contratación cuando se produzcan incumplimiento del plazo total o de los plazos parciales fijados para la ejecución del contrato que haga presumiblemente razonable la imposibilidad de cumplir el plazo total, siempre que el órgano de contratación no opte por la imposición de las penalidades de conformidad con la cláusula 30.

Asimismo serán causas de resolución del contrato al amparo del artículo 211 f) de la LCSP las establecidas como obligaciones esenciales por el órgano de contratación.

Cuando el contrato se resuelva por culpa del contratista, se incautará la garantía definitiva, sin perjuicio de la indemnización por los daños y perjuicios originados a la Administración, en lo que excedan del importe de la garantía».

4. En el presente supuesto, ha resultado acreditado el incumplimiento de la obligación principal del contrato, así como de las obligaciones salariales, y ello queda acreditado no solo por los informes técnicos aportados por el Consorcio y otros elementos de carácter probatorio sino por el escrito de la trabajadora afectada, pues la empresa, pese al requerimiento concreto y pormenorizado de documentación acreditativa del cumplimiento de sus obligaciones, no ha presentado prueba alguna que le haya permitido desvirtuar los informes de los técnicos del Consorcio, ni el escrito de la trabajadora afectada. Es decir, no ha demostrado haber cumplido con las obligaciones esenciales del contrato.

5. Por último, ese incumplimiento del contrato sin causa justificada debe calificarse de grave y, por ende, culpable, con los siguientes efectos:

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 este caso es cierto que no se ha constituido garantía, pero el importe de los daños y perjuicios podrá determinarse de forma motivada en expediente contradictorio instruido a tal efecto (art. 113 RGLCAP). Dado que la Administración no ha entrado aun a valorar si existen daños y perjuicios, tal circunstancia se deberá sustanciar posteriormente en un procedimiento autónomo y contradictorio.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución por la que se procede a la resolución del contrato de limpieza de las instalaciones del Consorcio de Abastecimiento de Aguas de Fuerteventura, adjudicado a la empresa (...), se considera conforme a Derecho, por las razones expuestas en el Fundamento IV del presente Dictamen.