Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 10 de junio de 2026.

Dictamen solicitado por la Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Mogán en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento incoado en virtud de reclamación formulada por la empresa (...) en relación con el expediente de contratación «edificio de aparcamientos en (...)» (EXP. 187/2026 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por la Sra. Alcaldesa Presidenta del Ayuntamiento de Mogán el 30 de abril de 2026, con entrada en este Consejo Consultivo el 5 de mayo de 2026, tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución del procedimiento incoado en virtud de reclamación formulada por (...), actuando en nombre y representación de la empresa (...), en relación con el expediente de contratación «*edificio de aparcamientos en (...)*».

El resarcimiento de daños y perjuicios pretendido por la entidad mercantil tiene su origen en un contrato administrativo de obras. Es por esto, que la reclamación efectuada ha de encuadrarse dentro del ámbito de la denominada «*responsabilidad contractual*».

2. Es preceptiva la solicitud de Dictamen, según lo dispuesto en el art. 11.1.D.e) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), al superar los límites cuantitativos establecidos por el precitado artículo de la LCCC, en relación con el art. 191.3 c) 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 (LCSP). Conforme a dicha norma será preceptivo el Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma

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

respectiva, en los casos de «*reclamaciones dirigidas a la Administración con fundamento en la responsabilidad contractual en que esta pudiera haber incurrido, en los casos en que las indemnizaciones reclamadas sean de cuantía igual o superior a 50.000 euros. Esta cuantía se podrá rebajar por la normativa de la correspondiente Comunidad Autónoma*».

Nuestros Dictámenes vienen considerando que en lo relativo a la responsabilidad contractual la inaplicación del régimen general de la extracontractual no es óbice para la preceptividad del Dictamen del Consejo, y la consiguiente necesidad de solicitarlo, porque el art. 11.1.D.e) LCCC así lo dispone («*reclamaciones que se formulen en materia de responsabilidad administrativa patrimonial*»), sin distinguir si esta responsabilidad patrimonial es de origen contractual o extracontractual.

3. Por otra parte, la legitimación para solicitar la emisión del Dictamen de este Consejo Consultivo le corresponde a la Sra. Alcaldesa-Presidenta, según lo establecido en el art. 12.3 LCCC.

4. En cuanto al régimen jurídico aplicable, como ya hemos manifestado en otros Dictámenes (por todos, Dictamen 227/2018), el régimen jurídico de la responsabilidad contractual difiere del aplicable a la extracontractual, hoy regulada por las Leyes 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP) y Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, ambas de 1 de octubre (LRJSP).

A propósito de esta cuestión, este Consejo Consultivo ha razonado desde la entonces vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que el resarcimiento al contratista se funda en un contrato administrativo de obras, por lo que no puede configurarse como un supuesto de responsabilidad extracontractual, ya que el título habilitante proviene de la relación contractual que une a la Administración contratante y al contratista, dirigiéndose precisamente al otorgamiento de una compensación económica por los daños y perjuicios sufridos con motivo de la ejecución de un contrato.

Establecida la naturaleza contractual de la indemnización, no resulta procedente por consiguiente la aplicación del régimen de la responsabilidad patrimonial de la Administración establecido en los arts. 32 y siguientes LRJSP ni, por ende, su cauce procedimental. No existe un procedimiento específico normativamente previsto, de modo que habrán de seguirse las normas generales de procedimiento previstas en la LPACAP.

Desde el punto de vista jurídico-sustantivo o material, resulta aplicable la legislación vigente al tiempo de la adjudicación del contrato.

De esta manera, y teniendo en cuenta que el contrato del que trae causa la presente reclamación se adjudicó el 28 de julio de 2022 a la entidad (...) resulta de aplicación la vigente 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 y el 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 –en adelante, RGLCAP- [vid. Disposición Transitoria primera en relación con la Disposición final decimosexta de la LCSP).

5. En cuanto a la competencia para resolver, corresponde a quien actuó como órgano de contratación, pues es al que corresponde todas las potestades relacionadas con la relación contractual y singularmente así resulta de los arts. 190 y 191 LCSP. En este caso, la Junta de Gobierno Local

6. Por último, respecto al plazo para resolver, no existe un plazo específico al respecto, de modo que el plazo será el general previsto en el art. 21.3 LPACAP. Dada la existencia de una regla general sobre la duración de los procedimientos administrativos, a éste habrá de estarse, por lo que el plazo es de tres meses (art. 21.3 LPACAP).

Es cierto que desde que se presentó el escrito de reclamación (11 de noviembre de 2025) han transcurrido sobradamente esos tres meses. Pero conforme al apartado 2 de la Disposición final cuarta de la LCSP, «*en los procedimientos iniciados a solicitud de un interesado para los que no se establezca específicamente otra cosa y que tengan por objeto o se refieran a la reclamación de cantidades, al ejercicio de prerrogativas administrativas o a cualquier otra cuestión relativa a la ejecución, cumplimiento o extinción de un contrato administrativo, una vez transcurrido el plazo previsto para su resolución sin haberse notificado esta, el interesado podrá considerar desestimada su solicitud por silencio administrativo, sin perjuicio de la subsistencia de la obligación de resolver*».

La Administración no está vinculada al sentido del silencio en el cumplimiento de su obligación de resolver, de acuerdo con el art. 24.3.b) LPACAP.

II

Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento administrativo son los siguientes:

1. La adjudicación de este contrato se acordó por la Junta de Gobierno Local en sesión celebrada en fecha 2 de julio de 2020 a la entidad (...), por un importe (incluido I.G.I.C.) de 4.006.573,74 euros.

2. Se firmó VIABLE el Acta de Comprobación de Replanteo para el inicio de las obras el día 28 de agosto de 2020 y se comienza la obra al día siguiente de la misma.

3. En Junta de Gobierno Local, en sesión ordinaria celebrada el día 18 de mayo de 2021, se aprueba la modificación del contrato de ejecución de la obra aquí referida, que supone un incremento del presupuesto adjudicado del 0 %. El presupuesto total de adjudicación incluida la modificación asciende la cantidad de 4.006.573,74 euros Incluido IGIC (3.909.825,12 euros más 96.748,62 euros en concepto de IGIC 7 % S/35,35 %).

4. En Junta de Gobierno Local, en sesión ordinaria celebrada el 14 de diciembre de 2022, se adopta entre otros, resolver de mutuo acuerdo el contrato de ejecución de la obra EDIFICIO DE APARCAMIENTOS EN (...), T.M. MOGÁN, expte. 17-OBR-32BIS, tramitado mediante procedimiento abierto y tramitación urgente, a la entidad (...), CIF: (...), iniciado el expediente de resolución a instancia de parte, atendiendo a la causa de resolución prevista en el art. 211.1 c) LCSP, por mutuo acuerdo entre la Administración y el contratista, al no incurrir otra causa de resolución que sea imputable al contratista, y existiendo razones de interés público que hacen innecesaria o inconveniente la permanencia del contrato, atendiendo al escrito presentado por el contratista y a los Informes Técnicos emitidos por la Dirección Facultativa de la Obra que consta en el expediente, y una vez realizado el correspondiente trámite de audiencia al contratista en el que manifiesta su conformidad a la resolución contractual en los términos contenidos en los informes emitidos.

5. El arquitecto (...), colegiado número (...), redacta nuevo proyecto denominado «*Edificio de aparcamientos en (...) – 2022*», al cual se le asigna un nuevo número de expediente de obra: 22-OBR-19.

6. El proyecto de las mencionadas obras ha sido aprobado por acuerdo de Junta de Gobierno Local de fecha 10 de junio de 2022. El Acta de Replanteo Previa ha sido suscrita con fecha 10 de junio de 2022.

7. Se aprueba el Pliego de Cláusulas Administrativas particulares que ha de regir la contratación de la ejecución de la obra «*Edificio de aparcamientos en (...)-2022*»

en el término municipal de Mogán, mediante procedimiento abierto y tramitación urgente.

Conforme a su cláusula 6.1, el presupuesto base de licitación de las obras, incluido el IGIC que deberá soportar la Administración, asciende a la cantidad de 3.739.699,39 euros (neto: 3.649.395,11 euros; IGIC: 7 % (s/35,35 %): 90.304,28 euros), con el desglose que se detalla a continuación:

Este presupuesto, según se recoge en el proyecto de ejecución, se desglosa en los siguientes costes:

- Costos directos: 2.977.396,68 €

- Costos indirectos: 89.321,90 €

- Gastos Generales: 398.673,42 €

- Beneficio industrial: 184.003,11 €

A la presente obra se le ha asignado, y así se recoge en el proyecto de ejecución, un I.G.I.C del 7 %

(S/ 35,35 %) que supone un total de 90.304,28 euros.

El valor estimado del contrato asciende a la cantidad de 3.649.395,11 euros, sin IGIC. (cláusula 8.1).

El plazo máximo de ejecución de la obra completa será DOCE (12) MESES, empezándose a contar el plazo de ejecución de las obras desde el día siguiente al de la firma del acta de comprobación de replanteo (cláusula 11.1)

8. Mediante acuerdo de la Junta de Gobierno Local, en sesión ordinaria celebrada el 28 de julio de 2022, se resuelve, adjudicar el contrato de ejecución de la obra denominada «*EDIFICIO DE APARCAMIENTOS EN (...) – 2022*» EN EL T.M DE MOGÁN, MEDIANTE PROCEDIMIENTO ABIERTO Y TRAMITACIÓN URGENTE a la entidad (...) con CIF:(...) por la siguiente oferta presentada, atendiendo en todo caso al pliego de cláusulas administrativas particulares y al proyecto de la obra, al considerarse que es la oferta más ventajosa, considerando el orden decreciente en que han quedado clasificadas las ofertas presentadas, admitidas y que no han sido declaradas anormales o desproporcionadas (detallado más adelante), ofertando como criterio n.º 1 – oferta económica el importe de TRES MILLONES QUINIENTOS NOVENTA Y SIETE MIL CUARENTA Y CINCO EUROS CON VEINTICINCO CÉNTIMOS (3.597.045,25 €), correspondiéndole el 7 % de I.G.I.C. (s/35,35 %), cuyo valor es OCHENTA Y NUEVE MIL

OCHO EUROS CON OCHENTA Y NUEVE CÉNTIMOS (89.008,89 €); criterio n.º 2 – reducción de plazo de ejecución de obra, ofertando un plazo total de ejecución de 300 días; criterio n.º 3 – visita a la zona de actuación, realizando la visita y adjuntando el informe solicitado; criterio n.º 4 – penalidad por día de retraso en la ejecución del contrato, comprometiéndose a pagar SIETE MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y OCHO EUROS CON SETENTA Y NUEVE CÉNTIMOS (7.298,79 €) por cada día de retraso; y criterio n.º 5 – incremento del plazo de garantía, comprometiéndose a garantizar la obra durante 10 años.

9. El Acta de Comprobación de Replanteo para la obra se suscribe con fecha 26 de septiembre de 2022, queda fijada la fecha de finalización para el día 23 de julio de 2023.

10. El 9 de junio de 2023 la entidad adjudicataria de las obras (...), por medio de su representante, presenta escrito solicitando ampliación de plazo de ejecución, donde:

«*EXPONE: El 26 de septiembre de 2022 se suscribió Acta de Comprobación de Replanteo, dando inicio los trabajos referenciados el 27 de septiembre del mismo año.*

El pasado noviembre de 2022 se constató la aparición, durante la ejecución de los trabajos de excavación, de aguas subterráneas en la práctica totalidad de la superficie de actuación, circunstancia no prevista en el proyecto de ejecución.

Esta eventualidad, junto a otros imprevistos concernientes al estado real de unidades no ejecutadas por mi representada, pero con incidencia directa e indirecta en la ejecución de la obra referenciada, impidió la normal ejecución de los trabajos de excavación y los subsiguientes de cimentación y solera, incidiendo de manera significativa en el camino crítico de la obra y, por consiguiente, retrasando el inicio de diferentes tajos y los que sí se podían ejecutar los ha ralentizado por incidencia en los rendimientos.

Hasta la fecha, se ha procedido a ejecutar los trabajos bajo un entorno diferente al inicialmente supuesto y difícil de prever en las condiciones iniciales de ejecución de los trabajos, provocando una alteración sustancial en el plazo de la ejecución de la obra.

Por todo lo anterior, cabe SOLICITAR:

Sea concedido a mi representada un aumento del plazo de ejecución hasta el 30 de abril de 2024, sin imposición de penalidades al entenderse que la demora en la ejecución del contrato no es debida a causas imputables a la misma».

11. Que, mediante acuerdo de la Junta de Gobierno Local, en sesión ordinaria celebrada el 11 de julio de 2023, se resuelve, entre otros, lo siguiente:

«*PRIMERO.- Ampliar el plazo de ejecución de la obra "EDIFICIO DE APARCAMIENTOS EN (...) – 2022", expte.: 6588/2022, adjudicada a la entidad (...) con CIF:(...), en CINCO (5) MESES, siendo la nueva fecha de finalización el día 23 de diciembre de 2023, sin imposición de penalidades al entenderse que no se deben a causas imputables al contratista*».

12. Que, con fecha 13 de diciembre de 2023, (...) (Arquitecto municipal), como Director de la Obra denominada «*Edificio de aparcamientos en (...) – 2022*», emite, informe técnico, mediante el que propone aumentar el plazo de ejecución de la obra «*EDIFICIO DE APARCAMIENTOS EN (...)-2022*» en SEIS (6) MESES, siendo la nueva fecha de finalización el día 23 de junio de 2024, sin imposición de penalidades al entenderse que no se deben a causas imputables al contratista.

13. La Junta de Gobierno Local, en sesión extraordinaria urgente celebrada el día 21 de diciembre de 2023, adoptó, entre otros, el siguiente acuerdo:

«*Ampliar el plazo de ejecución de la obra «EDIFICIO DE APARCAMIENTOS EN (...) 2022», expte.: 6588/2022, adjudicada a la entidad (...) con CIF:(...), en SEIS (6) MESES, siendo la nueva fecha de finalización el día 23 de junio de 2024, sin imposición de penalidades al entenderse que no se deben a causas imputables al contratista*».

14. Con fecha 3 de abril de 2024 la entidad adjudicataria de las obras (...), presenta escrito donde se expone:

«*A día de hoy existe diferentes unidades de obra por definir, representando algunas de las cuales un impacto directo en el camino crítico de la obra. A tal efecto cabe exponer de manera enunciativa, mas no limitativa, las siguientes:*

• Sistema de apoyo de equipos de Media Tensión (suelo técnico u otro a definir por la Dirección Facultativa) que, a su vez, posibilite el cableado de los mismos.

• Definición de nuevos cuadros de oficina y aparcamientos: según indicaciones de la DF, los existentes en proyecto no resultan adecuados para la operatividad del edificio. En este ítem cabe mencionar que, una vez definidos los mismos técnica y económicamente, se precisa, según indicaciones del fabricante, un tiempo de fabricación no menos a ocho semanas;

• Líneas de alimentación desde los nuevos cuadros a los elementos a alimentar;

• Instalaciones de enlace entre MT y BT.

• Ubicación de nichos para ubicación de cuadros de enlace en fachada, con posible demolición de muro;

• Revestimiento de fachada (tipo monocapa o aquel a definir por la Dirección de obra).

Como puede apreciarse, no tener definidas estas partidas condiciona claramente la ejecución de los trabajos y, por ende, la fecha de finalización de los mismos, por motivos no imputables a (...)

Por todo lo anterior cabe SOLICITAR:

Sea levantada acta de suspensión temporal parcial de los trabajos hasta que las partidas arriba enumeradas, así como aquellas otras que la Dirección de Obra deba a su vez considerar, estén definidas técnica y económicamente, de acuerdo con lo establecido en la LCSP 09/2017».

15. La Junta de Gobierno Local, en sesión ordinaria celebrada el día 28 de mayo de 2024, acuerda aprobar la propuesta emitida por la Dirección facultativa de la obra, en los términos que se recogen en el Informe Propuesta de 21 de mayo de 2024:

«*PRIMERO.- Aprobar la descomposición de los Precios Contradictorios correspondientes a las unidades PC.22 al PC.31 que asciende a la cantidad de 82.394,77 euros.*

SEGUNDO.- Aprobar la descomposición de los Precios Contradictorios correspondientes a las unidades PC.32 al PC.34 que asciende a la cantidad de 23.104,00 euros.

TERCERO.- Desestimar la propuesta de la contrata de paralización parcial temporal de la obra EDIFICIO DE APARCAMIENTOS EN (...)-2022, al entenderse que la ejecución de la obra puede continuar, y la paralización podría afectar a otras unidades que se pueden ir ejecutando.

CUARTO.- Aumentar el plazo de ejecución de la obra EDIFICIO DE APARCAMIENTOS EN (...)-2022 en DIEZ (10) SEMANAS, siendo la nueva fecha de finalización el día 2 de septiembre de 2024, sin imposición de penalidades al entenderse que no se deben a causas imputables al contratista.

QUINTO.- Aprobar el inicio del correspondiente expediente de modificación de contrato de la obra EDIFICIO DE APARCAMIENTOS EN (...)-2022, (...) ».

16. La Junta de Gobierno Local, en sesión ordinaria celebrada el día 4 de septiembre de 2024, adoptó, entre otros, el siguiente acuerdo:

«*PRIMERO.- Aprobar la modificación del contrato de ejecución de la obra EDIFICIO DE APARCAMIENTOS EN (...)-2022, Expte.: 6588/2022 tramitada mediante procedimiento abierto y tramitación urgente (Obra financiada por la Consejería de Economía, Industria, Comercio y Conocimiento del Gobierno de Canarias), adjudicada a la entidad (...) con CIF:(...) al amparo del Informe Técnico de fecha 7 de agosto de 2024, aprobado en la Junta de Gobierno Local de 13 de agosto de 2024, que considera la causa prevista en el artículo 205.2 c) LCSP. El presupuesto total de adjudicación incluida la modificación asciende a la cantidad total de*

4.139.026,24 euros y supone un incremento del presupuesto de 452.972,10 euros que supone un 12,29 % del total inicialmente adjudicado (teniendo en cuenta que la obra tiene un tipo impositivo del IGIC del 7,00% sobre el 35,35% del PEC).

SEGUNDO.- Aprobar el gasto, en el presupuesto del ejercicio 2024 para responder del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la modificación del contrato, por importe de 453.000 euros, con cargo a la aplicación presupuestaria 133 62200 denominada (...), de fecha 30 de agosto de 2024 (N.º operación: 220240017635), todo ello, atendiendo al Informe Técnico de fecha 7 de agosto de 2024 que obra en el expediente tramitado.

TERCERO.- Requerir al adjudicatario del contrato, la entidad (...) con CIF:(...) al objeto de que proceda al reajuste de la garantía definitiva depositada, correspondiente al 5% del incremento, por importe de 21.166,92 euros, así como a la firma del correspondiente contrato administrativo, en un plazo máximo de quince días hábiles siguientes a aquel en que reciba la notificación.

(...) »

17. El 16 de septiembre de 2024 se firma el contrato modificado n.º 1, cuyas cláusulas disponen:

«*Primera.- (...), actuando en nombre y representación, en calidad de Apoderado, de la entidad (...), con CIF:(...) se compromete a ejecutar el PROYECTO MODIFICADO N.º 1 las obras de "EDIFICIO DE APARCAMIENTOS EN (...)-2022", con estricta sujeción al pliego de cláusulas administrativas particulares, así como al proyecto aprobado por la Administración, y en las condiciones contenidas en su oferta, documentos contractuales que acepta plenamente, y demás documentos que rigieron el contrato primigenio, así como la memoria, Pliego de Condiciones Técnicas, planos, precios, mediciones y presupuesto, en su caso, del proyecto modificado n.º 1, obrante en el expediente, todos los cuales forman parte integrante de este contrato y de lo que deja constancia firmando en este acto el presente contrato Así mismo, el contratista deberá dar estricto cumplimiento a lo establecido en la subvención nominada de la Consejería de Economía, Industria, Comercio y Conocimiento del Gobierno de Canarias, al Ayuntamiento de Mogán. Expte.: SIC-18/01 destinada al proyecto de infraestructura comercial.*

Segunda.- El presupuesto total de adjudicación incluida la modificación asciende a la cantidad total de 4.139.026,24 euros y supone un incremento del presupuesto de 452.972,10 euros que supone un 12,29 % del total inicialmente adjudicado (teniendo en cuenta que la obra tiene un tipo impositivo del IGIC del 7,00% sobre el 35,35% del PEC).

Tercera.- Existe una variación en el importe de la garantía definitiva que supone un incremento de veintiún mil ciento sesenta y seis mil euros con noventa y dos céntimos

(21.166,92 euros,) depositada en la Tesorería Municipal, el día 13 de septiembre de 2024, bajo el número de operación 320240002532».

18. El 6 de noviembre de 2024 se firma Acta de recepción desfavorable, señalando los defectos observados que constan en el acta y fijando las instrucciones precisas para su corrección, otorgando un plazo hasta el 22 de noviembre de 2024 para remediar los defectos observados.

19. Con fecha de 3 de diciembre de 2024, se gira visita a la obra, y se verifican que han sido reparados los defectos observados, y tras comprobación de la obra ejecutada se firma Acta de Recepción FAVORABLE, donde y por consiguiente se recibe la obra por parte de la Administración

20. Con fecha 10, 11 y 12 de diciembre de 2024, se emplaza a la contrata a revisar todas las mediciones de la obra contratada, en la que asistieron diferentes responsables de la ejecución de la obra por parte de la contrata (...), donde se volvieron a revisar y se puso en consenso todas las mediciones así como las discrepancias que la contrata tenía en una serie de unidades o partidas.

La Dirección Facultativa suscribe y envía a la contrata de referencia, con fecha 13 de diciembre de 2024 Acta de Medición General de la obra ejecutada, emitida tras comprobación de las mediciones. La contrata devuelve a esta Administración dicho acta firmada junto al escrito de disconformidad de la Certificación Final con fecha de 19 de diciembre de 2024.

21. Con fecha 17 de diciembre de 2024, la empresa contratista presenta escrito de disconformidad con la Certificación Ordinaria n.º 24, donde expone que dicha certificación se firma en disconformidad, al no reflejar la misma la totalidad de las unidades ejecutadas, como sucede, por ejemplo, en las partidas 03.12, PC1.1, PC.01,04.02, 04.03, 04.04, PC66.

22. Con fecha 19 de diciembre de 2024 la constructora (...) presenta escrito de disconformidad con la Certificación Ordinaria n.º 25, al no reflejar la misma la totalidad de las unidades ejecutadas, como sucede, por ejemplo, en las partidas 03.12, PC1.1 PC.01,04.02,04.03,04.04,PC66.

23. Con fecha 19 de diciembre de 2024 la constructora (...) presenta escrito de Disconformidad con la Certificación Final, en el escrito se expone: *«Recibida la certificación final de la obra de referencia, emitida por la Dirección Facultativa en fecha 16 de diciembre de 2024, se hace constar que la misma se firma en disconformidad al no contemplar esta certificación final la totalidad de las mediciones realmente ejecutadas;*

como ejemplo, y de modo no limitativo, cabe mencionar las partidas: 03.12; 3.22 PC.01 y 4.17 PC.66, en las que las mediciones reflejadas son sustancialmente inferiores a lo realmente ejecutado.

Adicionalmente, se hace igualmente constar que la firma de la presente certificación final no implica en modo alguno la renuncia de mi representada a posibles reclamaciones futuras que, en derecho, pudieran corresponderle».

24. Con fecha 30 de diciembre de 2024, la Dirección Facultativa emite Informe Técnico en respuesta a los escritos de disconformidad de las Certificación Ordinarias n.º 24 y n.º 25 y Certificación Final.

25. El 20 de enero de 2025 se aprueba la Certificación final de la obra por un importe total de 50.328,74 euros (IGIC incluido).

26. El 10 de febrero de 2025 la empresa contratista presenta escrito reiterando su disconformidad con la certificación final de la obra al considerar que en la misma no se certifica la obra realmente ejecutada, existiendo incrementos de medición en algunas de las partidas ejecutadas que no se reflejan en la certificación final.

27. Se emite Informe técnico sobre la disconformidad del contratista a las certificaciones ordinarias n.º 24 y n.º 25 y certificación final, en el que se analiza cada una de las partidas ejecutadas respecto de las que el contratista manifiesta incrementos de medición.

Y concluye lo siguiente:

«*Primera.- Las tres partidas o unidades con discrepancias en la medición, y que menciona la contrata (...) en su último escrito de fecha 10 de febrero de 2025 con Registro de Entrada 2025/1868, en las que manifiesta entre otras cuestiones la disconformidad en la medición realizada por la Dirección Facultativa, entre otras, en la Certificación Final, y donde estas mediciones de las unidades de obra de las:*

• Partida 3.12 "m2 de Gunita G-350 para un espesor medio total de 15 cm (...) ".

• Partida 03.22 PC.01 "m3 de Hidrofugante para hormigón, al 2% sobre peso de cemento, medido sobre m3 de hormigón vertido".

• Partida 04.17 PC.66 "kg de Acero corrugado B 500 S, elaborado y colocado, con parte proporcional de despuntes".

Han sido revisadas y comprobadas por la Dirección Facultativa.

Segunda.- La Certificación Final emitida por esta Administración comprende la realidad de las obras ejecutadas, no quedando cantidad alguna pendiente de certificar.

En base a lo anterior este Técnico tiene a bien elevar al Órgano de Contratación para su aprobación si procede, la siguiente:

PROPUESTA.

Primera.- Desestimar las Alegaciones de los escritos de Disconformidad con las certificaciones números 24, 25 y Final, en particular a lo argumentado en el escrito remitido por la contrata (...) de fecha 10 de febrero de 2025 con Registro de Entrada 2025/1868».

28. Por la Administración se califica el escrito presentado por el contratista el 10 de febrero de 2025 como recurso de reposición frente al Decreto n.º 2025/217 de fecha 20 de enero de 2025 por el que se prueba la certificación final de obra, y es desestimado por Acuerdo de la Junta de Gobierno Local, en sesión ordinaria celebrada el 11 de marzo de 2025, por el que se resuelve:

«*PRIMERO.- DESESTIMAR el Recurso de Reposición interpuesto por la entidad (...), por los motivos expuestos en el cuerpo del presente informe, confirmar la resolución emitida mediante Decreto 2025/217 de fecha 20 de enero de 2025, manteniéndose, en consecuencia, todos sus pronunciamientos, por ser ajustada a Derecho.*

SEGUNDO.- Notificar al interesado el acuerdo que se adopte, con indicación expresa de que el mismo pone fin a la vía administrativa y puede ser impugnado a través de recurso contencioso administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo, en el plazo de DOS (2) MESES contados a partir del día siguiente al de su notificación, sin perjuicio de cualquier otro recurso que pudiera interponerse».

29. El 11 de marzo de 2025 se notifica la resolución al contratista, habiéndose interpuesto recurso contencioso-administrativo contra la misma seguido ante el Juzgado de lo Contencioso-administrativo n.º 1, por el Procedimiento ordinario n.º 137/2025, reclamando el abono de un importe de 35.000,41 € por obra ejecutada que no ha sido certificada por la Administración.

III

Los principales trámites del procedimiento de responsabilidad patrimonial han sido los siguientes:

1. Con fecha 11 de noviembre de 2025 la constructora (...) presenta escrito de *«Reclamación económica de daños y perjuicios por suspensiones temporales y retrasos»*, exponiendo, en síntesis, lo siguiente:

«*JUSTIFICACIÓN DE LA PETICIÓN*

(...) tiene derecho a que se le abonen los daños y perjuicios causados por los siguientes motivos.

- Modificación unilateral por la Dirección Facultativa del procedimiento de ejecución de las vigas en T y las placas alveolares previsto.

- Modificación unilateral por la Dirección Facultativa de la ejecución de la cubierta, requiriendo a mi representada que la ejecutara mediante maestreado horizontal, sin indicar a qué partida de Proyecto corresponde dicho procedimiento.

- El Ayuntamiento ha emitido y tramitado las certificaciones fuera del plazo previsto, así como su pago.

- La tramitación del Proyecto Modificado, por parte del Ayuntamiento de Mogán y de la Dirección Facultativa, no se ha ajustado a lo establecido legalmente.

(...)

Ha habido un incumplimiento contractual por parte de la Administración contratante al modificar los procedimientos constructivos de las partidas arriba mencionadas modifica el programa de trabajo. Las modificaciones sobre el programa de trabajo, a su vez, provocan pérdida del rendimiento previsto y, por tanto, incrementos del coste de las unidades afectadas, sin que este incremento de coste se vea compensado por el Ayuntamiento.

(...)

El Ayuntamiento de Mogán, en su notificación de fecha 16 de agosto de 2024 recoge en su proposición cuarta, como consta en el extracto bajo estas líneas, que no procede la imposición de penalidades al entenderse que la demora en el plazo no se debe a causas imputables al contratista de tal forma que no pueden ser imputables a (...) como consecuencia de un retraso de las obras respecto a lo contratado, no estableciéndose penalidades por demora en la finalización por causa del contratista.

En cambio, la demora en la ejecución de los trabajos sí se deriva de un Proyecto deficiente, incompleto o erróneo, que ha obligado a realizar modificaciones del Proyecto adjudicado.

(...)

En este caso, la suspensión no ha sido debidamente formalizada mediante el órgano contratante y recogida en el acta correspondiente, pero se encuentra acreditada por el hecho de solicitar el inicio del trámite de modificaciones de Proyecto y su final con la firma del contrato del Proyecto Modificado.

(...)

Todo ello ha ocasionado un retraso en el plazo de las obras no imputable en caso alguno al contratista, que ha supuesto 15,35 meses de retraso los cuales han provocado un perjuicio económico a (...). Perjuicio que mi representada reclama».

Solicita una indemnización por daños y perjuicios en la cantidad de 1.368.174,71 €, más los intereses que legalmente correspondan.

2. El 6 de marzo de 2026, (...) y (...), Técnicos Municipales, Funcionarios del Ilustre Ayuntamiento de Mogán emiten escrito, proponiendo, en síntesis, lo siguiente:

«*En base a los antecedentes y consideraciones antes expuestas, esta Dirección Facultativa, estima, salvo opinión mejor fundada:*

Primera.- ESTIMAR PARCIALMENTE la "Reclamación económica de daños y perjuicios por suspensiones temporales y retrasos", presentada por la contrata (...), según escrito de fecha de 11 de noviembre de 2025 con número de Registro de Entrada 2025/21496, en cuanto al pago de Intereses por Demora de la Certificación n.º 16 que asciende a la cantidad de 404,63 €.

Segunda.- DESESTIMAR el resto de la "Reclamación económica de daños y perjuicios por suspensiones temporales y retrasos", presentada por la contrata (...), según escrito de fecha de 11 de noviembre de 2025 con número de Registro de Entrada 2025/21496.

Tercero.- Dar traslado a la Unidad Administrativa de Contratación».

3. El 24 de marzo de 2026 se emite Propuesta de Resolución por el Letrado municipal en los siguientes términos:

«*PRIMERO.- Estimar parcialmente la reclamación de responsabilidad patrimonial contractual planteada por la contrata (...), según escrito de fecha de 11 de noviembre de 2025, con número de Registro de Entrada 2025/21496, en cuanto al pago de Intereses por Demora de la Certificación n.º 16 que asciende a la cantidad de 404,63 €.*

SEGUNDO.- Desestimar el resto de las alegaciones expuestas por la contrata (...), por los motivos expuestos en el informe emitido por los técnicos municipales, de fecha 6 de marzo de 2026, así como por las consideraciones recogidas en el cuerpo del presente informe.

TERCERO.- Dar trámite de audiencia a la representación de la adjudicataria del contrato a los efectos de que en el plazo de cinco (5) días desde la recepción de la presente propuesta, preste conformidad al contenido de la misma o presente las observaciones que considere convenientes adjuntando a tal efecto la documentación justificativa que les dé soporte».

4. Con fecha 25 de marzo de 2026, la Junta de Gobierno Local adoptó, entre otros, el siguiente acuerdo:

«*PRIMERO.- Iniciar el procedimiento de responsabilidad contractual tramitado ante la reclamación de indemnización formulada por la entidad contratista (...)*

SEGUNDO.- Estimar parcialmente la reclamación de responsabilidad patrimonial contractual planteada por la contrata (...), según escrito de fecha de 11 de noviembre de 2025, con número de Registro de Entrada 2025/21496, en cuanto al pago de Intereses por Demora de la Certificación n.º 16 que asciende a la cantidad de 404,63 €.

TERCERO.- Desestimar el resto de las alegaciones expuestas por la contrata (...), por los motivos expuestos en el informe emitido por los técnicos municipales, de fecha 6 de marzo de 2026, así como por las consideraciones recogidas en el informe jurídico de fecha 24 de marzo de 2026.

CUARTO.- Dar trámite de audiencia a la representación de la adjudicataria del contrato a los efectos de que en el plazo de cinco (5) días desde la recepción de la presente propuesta, preste conformidad al contenido de la misma o presente las observaciones que considere convenientes adjuntando a tal efecto la documentación justificativa que les dé soporte».

5. El 30 de marzo de 2026 la empresa contratista formula alegaciones en las que, en síntesis, manifiesta lo siguiente:

«*Recordemos que la reclamación se fundaba en cuatro causas principales:*

i) la modificación unilateral del procedimiento de ejecución de vigas en T y placas alveolares;

ii) el cambio en la ejecución de la cubierta mediante maestreado horizontal sin referencia clara a la partida;

iii) los retrasos en la tramitación y pago de certificaciones;

y iv) la defectuosa gestión del proyecto modificado, que alteró el programa de trabajo y generó un retraso total de 15,35 meses no imputables a (...), como se ha reconocido por el Ayuntamiento de Mogán en varias ocasiones, y sin imposición de penalidades; luego, es un reconocimiento incompatible con la invocación posterior del principio de riesgo y ventura.

Y es que, que se solicite una ampliación de plazo a instancia de parte, ello no resta responsabilidad a la Administración causante de dicho retraso; al contrario, lo que se lleva a cabo es un ejercicio de diligencia para llevar a término lo pactado. El informe jurídico y el técnico reconocen estas prórrogas, pero se las atribuyen genéricamente al contratista. En otras palabras, Las solicitudes de prórroga de (...) no implica una renuncia a ser indemnizados ni una aceptación tácita del riesgo. Fueron medidas de diligencia para evitar paralización total, respondiendo a modificaciones técnicas impuestas y obligatorias ex LCSP.

Lo que ha ocurrido ha provocado unos sobrecostes indudables, y es algo que no se tenía el deber jurídico de soportarlos, ni pueden entenderse amparados por el principio de riesgo y ventura del contratista.

Por un lado, el incremento de costes indirectos, que ascendió a 583.021,25 €. Por otro, los gastos generales se situaron en 633.270,09 €, por mantenimiento de la estructura empresarial y pérdida de oportunidad en 15,35 meses. A ello se sumaron 53.016,17 € en intereses de demora por pagos tardíos y 98.867,20 € por desplazamiento financiero de las mensualidades previstas.

La Administración no ha rebatido estos cálculos con datos propios. Se limita a citar informes que asumen el principio de riesgo y ventura sin analizar las incidencias, ni justificar por qué no proceden indemnizaciones por modificaciones que, en esencia, alteraron el equilibrio contractual, sin pararse además a contra argumentar los cuadros económicos, lo cual es básico; es lo mínimo que se puede pedir conforme al principio de buena administración.

(...)

Segunda.- Sobre la motivación del acto:

No menos importante resulta esta alegación, pues no existe en el procedimiento una contradicción real entre lo interesado por esta sociedad y lo finalmente resuelto, que no se puede entender cumplida por el hecho de resolver en un sentido u otro. No se aprecia realmente el contenido decisorio que ha llevado al Ayuntamiento de Mogán a no atender lo solicitado: se remite a informes que, a su vez, se remiten a otros extremos y que, a su vez, se apoyan —entre otros documentos— en actas de obra, para emitir un documento de más de seiscientas once páginas en apariencia de motivación.

La objeción no reside, por si así pudiera entenderse, en una incongruencia literal entre petición y pronunciamiento, sino que lo que se produce es una quiebra sustancial del deber de motivación, pues de los informes obrantes en el expediente no es posible reconstruir un razonamiento suficiente que conduzca, como ya se ha dicho, de manera comprensible y controlable, al sentido de la decisión adoptada.

La Administración no explica ese proceso lógico que permita al administrado entender bien el porqué, más allá de qué, limitándose a un resultado final que aparece desconectado de la argumentación disponible.

Esa deficiencia en la motivación impide por tanto verificar si la propuesta de resolución responde a una auténtica valoración. Como bien sabe ese Consistorio, es necesario que el expediente contenga una fundamentación que haga inteligible por qué, a partir de los antecedentes y de los informes municipales, se alcanza precisamente esa conclusión. Al no existir ese puente argumental entre los informes y la decisión, la motivación deviene deficiente, situando a esta parte en una posición de clara indefensión material.

Así, por concluir con esta alegación, no basta con la mera remisión a informes si el acto no incorpora o asume de forma comprensible la ratio dedicendi, lo que significa que la Propuesta de Resolución no satisface el deber de motivación mínimo. La remisión in aliunde

se ha admitido por nuestros tribunales, pero sólo es válida cuando el informe incorporado contiene una fundamentación bastante, concreta y congruente con la cuestión debatida; es decir, cuando el interesado pueda encontrar sus razones a través de los datos que, con relación al mismo, obren en el expediente administrativo. Pero aquí se dificulta tanto ese acceso que no resulta aceptable tal remisión; requiere un esfuerzo extraordinario del administrado. Dicho de otro modo, el acto impugnado se limita a asumir sin mayor desarrollo la conclusión desfavorable, sin ofrecer un razonamiento propio ni un puente argumental suficiente, lo que impide conocer por qué se desestima la pretensión y dificulta su control previo y jurisdiccional

(...)

A mayor abundamiento, la propia formulación de la Propuesta de Resolución en los términos expuestos, fijando de manera anticipada un criterio desestimatorio sin una motivación suficiente, pone de manifiesto que la valoración administrativa no se ha construido sobre un análisis completo y contradictorio del expediente, lo que desnaturaliza la función del dictamen consultivo, que no puede operar como un mero trámite de validación de una decisión previamente adoptada, sino como un verdadero mecanismo de control sobre un expediente correctamente instruido.

Todo ello refuerza la improcedencia de la Propuesta de Resolución en los términos en que ha sido formulada».

6. El Técnico municipal, Director de la obra, emite informe el 17 de abril de 2026 sobre la reclamación, en el que se analiza punto por punto los motivos en los que la empresa contratista sustenta su reclamación.

7. Con fecha 27 de abril de 2026 se dicta Informe Propuesta de Resolución por la que se propone:

«*PRIMERO.- Estimar parcialmente la reclamación de responsabilidad patrimonial contractual planteada por la contrata (...), según escrito de fecha de 11 de noviembre de 2025, con número de Registro de Entrada 2025/21496, en cuanto al pago de Intereses por Demora de la Certificación n.º 16 que asciende a la cantidad de 404,63 €.*

SEGUNDO.- Desestimar el resto de las alegaciones expuestas por la contrata (...), por los motivos expuestos en los informes emitidos por los funcionarios municipales, de fecha 6 de marzo de 2026, 24 de marzo de 2026 y 17 de abril de 2026, así como por las consideraciones recogidas en el cuerpo del presente informe».

IV

1. Analizado el expediente administrativo remitido a este Consejo Consultivo se constata, desde un punto de visto formal o procedimental la existencia de irregularidades en la tramitación del procedimiento:

Por una parte, la resolución de admisión a trámite e inicio del procedimiento de responsabilidad contractual no puede conllevar una decisión de estimación o desestimación de la reclamación.

La resolución de admisión a trámite (acto de trámite) constituye el inicio del procedimiento, tras lo cual comienza la fase de instrucción, en la que deben recabarse los informes y pruebas pertinentes (arts. 75 a 79 LPACAP).

Por otra parte, conforme a lo previsto en el art. 82 LPACAP, una vez instruido el procedimiento debe darse trámite de audiencia al interesado, y, posteriormente, formularse la debida propuesta de resolución que será objeto del preceptivo Dictamen de este Consejo Consultivo

2. En el presente caso, se advierte que, tras la resolución de inicio, que como se ha indicado anticipa el pronunciamiento de fondo, se otorga trámite de audiencia al contratista, que formula alegaciones mediante escrito presentado el 30 de marzo de 2026. Tras las alegaciones del contratista se emite informe por el Técnico municipal, director de la obra, el 17 de abril de 2026, y acto seguido se formula propuesta de resolución.

No consta que tras el informe de 17 de abril de 2026 se haya otorgado nuevo trámite de audiencia a efectos de que el contratista conozca su contenido y pueda formular las alegaciones pertinentes. Debe tenerse en cuenta que el trámite de audiencia regulado en el art. 82 LPACAP tiene como finalidad que los interesados conozcan la totalidad de los documentos que conforman el procedimiento, de ahí que el precepto señale que *«instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrán de manifiesto a los interesados»*. Mediante un conocimiento íntegro de tales documentos, se debe otorgar un plazo para formular alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes.

La resolución del procedimiento basándose en informes y actuaciones desconocidas para el interesado le genera indefensión y, por tanto, sería un acto administrativo viciado por infracción de un trámite esencial, equiparable a la omisión

total y absoluta del procedimiento legalmente establecido, tipificada como un vicio de nulidad de pleno Derecho por el art. 47.1 letra e) LPACAP.

En el presente caso, existió un trámite de audiencia mediante la notificación del Acuerdo de la Junta de Gobierno Local adoptado el 25 de marzo de 2026, por el que se acuerda iniciar el procedimiento de responsabilidad contractual. En dicho Acuerdo se hace referencia a un informe de fecha 6 de marzo de 2026 dictado por (...) y (...), Técnicos Municipales, del cual se desconoce si se dio traslado al contratista. Además, se desconoce su contenido pues el mismo no obra en el expediente remitido, lo cual impide determinar con certeza si el informe emitido por el técnico municipal de 17 de abril de 2026 reproduce los motivos expuestos en anteriores informes que sirvieron de base para dictar el Acuerdo de fecha 25 de marzo de 2026 de la Junta de Gobierno Local que fue notificado al contratista, y por ende, llegar a la conclusión de que la falta de trámite de audiencia tras su emisión no produciría efectiva indefensión.

En palabras del Tribunal Supremo, «los vicios de forma adquieren relevancia cuando su existencia ha supuesto una disminución efectiva y real de garantías. La indefensión es así un concepto material, que no surge de la misma omisión de cualquier trámite. De la omisión procedimental ha de derivarse para el interesado una indefensión real y efectiva, es decir, una limitación de los medios de alegación, de prueba y, en suma, de defensa de los propios derechos e intereses» (STS de 11 de noviembre de 2003).

Esa omisión del preceptivo trámite de vista de la totalidad del expediente y audiencia produce indefensión al interesado. Por ello, procede que, conservando los actos y trámites practicados, se retrotraigan las actuaciones al momento anterior a la redacción de la propuesta de resolución a fin de dar vista del expediente y trámite de audiencia al interesado. Posteriormente se deberá elaborar una nueva propuesta de resolución teniendo en cuenta las nuevas actuaciones practicadas que se someterá a Dictamen de este Consejo Consultivo.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución del procedimiento incoado en virtud de reclamación formulada por (...), actuando en nombre y representación de la empresa (...), en relación con el expediente de contratación «*edificio de aparcamientos en (...)*», no se considera conforme a Derecho, por cuanto procede retrotraer el procedimiento a

los efectos de que se otorgue a los interesados el preceptivo trámite de vista y audiencia, tras lo cual se emitirá una nueva propuesta de resolución, que se remitirá a este Consejo Consultivo para la emisión de su preceptivo Dictamen, todo ello por los motivos expuestos en el Fundamento IV.

Del mismo modo, una vez se dicte nueva propuesta de resolución y se solicite nuevo Dictamen deberá remitirse el expediente administrativo completo que deberá contener todos los informes y documentos recabados, debidamente foliados y ordenados, para un adecuado examen de la conformidad a Derecho de la propuesta de resolución objeto de dictamen.