Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2.ª)

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

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Puerto del Rosario en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de resolución del «Contrato Mixto de Suministro y Obra Parque Infantil en (...)», adjudicado a la mercantil (...) (EXP. 194/2026 CA)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen tiene por objeto examinar la adecuación jurídica de la resolución del *«contrato mixto de suministro y obra (del) parque infantil en (...)»*, adjudicado a la empresa *«(...)»* -en adelante, (...)- y que tiene por objeto *« (...) la ejecución de un parque infantil situado en la Calle (...) esq. (...) en el núcleo urbano de (...) T.M. Puerto del Rosario»* [cláusula 1.1 del pliego de cláusulas administrativas particulares -en lo sucesivo, PCAP o el pliego, indistintamente-].

2. La legitimación para solicitar la emisión del dictamen de este Consejo Consultivo de Canarias le corresponde al Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Puerto del Rosario, de conformidad con lo dispuesto en el art. 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias -en adelante, LCCC-.

3. Es competencia del Consejo Consultivo la emisión, con carácter preceptivo, de dictamen en los supuestos de « *(...) nulidad, interpretación, modificación y resolución de los contratos administrativos en los casos previstos en la normativa general de contratación administrativa*» [art. 11.1.D, apartado c) LCCC]. En este sentido, el art. 191.3, letra 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- [texto legal aplicable al presente supuesto de

[*] **Ponente: Sra. Navarro de Paz.**

acuerdo con lo establecido en el apartado 4 del presente Fundamento Jurídico], 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*». Circunstancias éstas que concurren en el presente procedimiento administrativo -incluida la oposición del contratista- y que determinan la preceptividad del dictamen de esta Institución consultiva.

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

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

Así, en cuanto al régimen sustantivo, habiéndose adjudicado el contrato administrativo de referencia el día 4 de junio de 2025, resulta de aplicación la LCSP [Disposición Transitoria primera.2 en relación con la Disposición final decimosexta de la LCSP]. Dentro del referido marco legal, el régimen al que han de ajustarse los efectos y extinción del contrato es, según dispone el art. 25 LCSP, el establecido por la propia Ley y sus disposiciones de desarrollo [actualmente, y a falta de tal desarrollo reglamentario, el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre -en adelante, RGLCAP-], aplicándose supletoriamente las restantes normas de Derecho administrativo y, en su defecto, las normas de Derecho privado. En idéntico sentido se pronuncia la cláusula 3.1 PCAP.

4.2.- Respecto al Derecho procedimental aplicable se ha de señalar lo siguiente.

4.2.1.- Las normas de procedimiento aplicables serán las vigentes en el momento de inicio del expediente administrativo encaminado a la resolución del contrato. Este criterio se sustenta en lo establecido en la Disposición transitoria tercera de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas -en lo sucesivo, LPACAP- [*«a) A los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior»*], norma de aplicación subsidiaria a los

procedimientos en materia de contratación, según establece el apartado primero de la Disposición final cuarta de la LCSP.

4.2.2.- A la vista de lo anteriormente expuesto, y habiéndose incoado el presente procedimiento de resolución contractual el día 28 de enero de 2026, esto es, bajo la vigencia de la LCSP, es por lo que procede acudir, en primer lugar, a su art. 191.3, relativo al *«procedimiento de ejercicio»* de las prerrogativas de la Administración Pública en materia de contratación.

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

Asimismo, el art. 112.2 LCSP establece que «el avalista o asegurador será considerado parte interesada en los procedimientos que afecten a la garantía prestada, en los términos previstos en la legislación vigente en materia de procedimiento administrativo común». Y el art. 109.1, apartado b) RGLCAP, prevé también la apertura de un trámite de audiencia al avalista o asegurador cuando se proponga la incautación de la garantía depositada -como ocurre en el supuesto analizado-.

Pues bien, en el presente caso consta acreditado el otorgamiento del trámite de audiencia a la entidad avalista *«(...) ((...))»* -en adelante, (...)-.

Finalmente, el art. 109.1, apartado c) RGLCAP, prevé la evacuación preceptiva del informe del Servicio Jurídico.

A este respecto, el apartado 8.º de la Disposición Adicional tercera de la LCSP [«*Normas específicas de contratación pública en las Entidades Locales*»] señala que «*los informes que la Ley asigna a los servicios jurídicos se evacuarán por el Secretario. Será también preceptivo el informe jurídico del Secretario en la (...) resolución de los contratos. (...) . Conforme a lo dispuesto en la letra e) de la disposición adicional octava de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladoras de las Bases del Régimen Local, en los municipios acogidos al régimen regulado en su Título X, corresponderá al titular de la asesoría jurídica la emisión de los informes atribuidos al Secretario en el presente apartado. La coordinación de las obligaciones de publicidad e información antedichas corresponderá al titular del Órgano de Apoyo a la Junta de Gobierno*».

Pues bien, en el presente supuesto se constata la evacuación del preceptivo informe jurídico de la Secretaría Municipal.

5. En cuanto al plazo máximo para resolver -y notificar- se ha de señalar que la resolución de incoación del presente procedimiento administrativo se adoptó el día 28 de enero de 2026, esto es, 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.

Pues bien, habiéndose incoado -de oficio- las presentes actuaciones el día 28 de enero de 2026, se entiende que el procedimiento administrativo de referencia no ha caducado.

6. La competencia para resolver el expediente de resolución contractual le corresponde al órgano de contratación [arts. 190, 191.4 y 212 LCSP]. En este caso, a la Concejalía delegada de contratación del Ayuntamiento de Puerto del Rosario [cláusulas 2.1 y 2.2 PCAP en relación con el Decreto n.º 3.124/2023, de 19 de junio de 2023, de la Alcaldía-Presidencia].

II

Los antecedentes más relevantes que han dado origen al presente procedimiento administrativo de resolución contractual son los siguientes:

1. Mediante Resolución de la Concejala Delegada de Contratación n.º 47, de 10 de enero de 2025, se aprobó el expediente de contratación, el proyecto y el pliego de cláusulas administrativas particulares que han de regir el contrato denominado *«CONTRATO MIXTO DE SUMINISTRO Y OBRA PARQUE INFANTIL EN (...)»*, y se dispuso la apertura del procedimiento de adjudicación, mediante procedimiento abierto sujeto a regulación armonizada, con arreglo al pliego de cláusulas administrativas

particulares y el pliego técnico-proyecto que se consideran parte integrante del contrato.

2. Con fecha 4 de junio de 2025 se dicta Resolución n.º 2354, de la Concejala Delegada de Contratación, por la que se adjudica el contrato administrativo de referencia a la empresa (...), siendo formalizado en documento administrativo el día 2 de julio de 2025.

El precio del contrato es de 198.990 €, excluido el IGIC. En este precio se entiende comprendidos todos los gastos que ocasione la ejecución del contrato. El importe del Impuesto General Indirecto Canario -IGIC- que debe soportar la Administración asciende a 13.929,30 €.

3. Con fecha 25 de septiembre de 2025 se suscribe acta de comprobación de disponibilidad de terreno e inicio de trabajos.

4. Con fecha 13 de noviembre de 2025 se señalan por la entidad (...) diferentes circunstancias que, según la mercantil, han impedido ejecutar el contrato en los términos previstos, destacando las siguientes:

«*i. En primer término, al coincidir la ejecución material de la obra con los meses de julio y agosto, mi representada ha visto reducida la actividad de los proveedores, así como también del personal adscrito al trabajo, lo que, en última instancia, ha provocado una dilación en la ejecución del proyecto.*

ii. En conexión con lo anterior, las fábricas de los proveedores de los materiales que se precisan para la ejecución proyecto han cerrado durante los meses de verano sus procesos de fabricación, provocando ello un retraso en la entrega de los materiales (juegos infantiles y mobiliario), lo cual nos impide terminar los trabajos en los plazos previstos en la licitación.

iii. Sin perjuicio de lo anterior, mi representada, a fin de ejecutar el contrato en los términos convenidos en su oferta, ha podido avanzar con todas las labores asociadas a la obra civil. No obstante, tal grado de avance no ha sido suficiente como para finalizar el presente proyecto.

iv. Asimismo, han surgido incidentes durante la ejecución que se han tenido que resolver, por no estar previstas en los documentos técnicos, por menor medición o porque las circunstancias de las actuaciones son diferentes a las que existían cuando se redactaron los documentos técnicos».

5. Con fecha 18 de diciembre de 2025 el técnico municipal responsable del contrato [(...)] emite informe técnico acerca de los incumplimientos contractuales de la empresa (...), señalando lo siguiente en su apartado cuarto:

«*Análisis técnico del incumplimiento. Tras la inspección realizada por la Dirección Facultativa y el análisis de los hitos de obra previstos, se concluye lo siguiente: a) Retraso injustificado. El retraso acumulado no responde a causas externas, sino a deficiencias en la organización y planificación de los trabajos imputables al contratista, tales como: Insuficiencia de medios humanos y materiales. Interrupciones reiteradas sin causa técnica justificada. Falta de adecuación del ritmo de obra a los plazos establecidos. b) Incumplimiento del plazo contractual El retraso excede el margen admisible y constituye un incumplimiento esencial, conforme a los arts. 193 y 211.1.f) de la LCSP, que tipifica como causa de resolución "el retraso en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista, cuando éste sea imputable al mismo". c) Ausencia de circunstancias exoneradoras. No se han acreditado circunstancias de fuerza mayor ni modificaciones del contrato que puedan justificar legalmente el retraso.*

5. Valoración jurídica técnica (art. 193 LCSP). El art. 193 LCSP establece que, ante el incumplimiento del contratista, el órgano de contratación debe valorar si dicho incumplimiento constituye causa de resolución del contrato, atendiendo a la gravedad y a la naturaleza de la obligación incumplida. En el presente caso, el incumplimiento afecta a un plazo de ejecución que tiene carácter esencial, según Pliego y normativa aplicable a los contratos de obra. La persistencia del retraso, su carácter injustificado y su imputabilidad directa al contratista permiten concluir que concurre causa suficiente para iniciar la tramitación de la resolución contractual de acuerdo con los arts. 192 a 194 y 211 LCSP y la aplicación de las penalidades correspondientes.

6. Conclusiones. En base a lo expuesto, este Servicio Técnico: Constata la existencia de un incumplimiento grave e imputable al contratista (...) derivado del retraso injustificado en la ejecución de las obras del "Parque Infantil (...)". De acuerdo con el art. 193 LCSP, dicho incumplimiento constituye causa habilitante para la resolución del contrato o aplicación de las penalidades tal como establece la cláusula séptima del contrato establecido, procediendo su valoración por el órgano de contratación. Se propone iniciar la tramitación del expediente de resolución o aplicar imposición de las penalidades previstas en el art. 193 de la Ley 9/2017 de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público, con audiencia al contratista y los trámites establecidos en los arts. 191–194 LCSP».

6. Con fecha 23 de diciembre de 2025 se incoa expediente administrativo encaminado a la imposición de penalidades a la empresa (...) en los siguientes términos:

«*PRIMERO. Incoar el procedimiento para acordar la imposición de penalidades por el no cumplimiento de los plazos de suministro del mobiliario del CONTRATO MIXTO DE SUMINISTRO Y OBRA PARQUE INFANTIL EN (...)", a la entidad (...), con CIF (...), con imposición de las penalidades diarias en la proporción de 0,60 euros por cada 1.000 euros del*

precio del contrato (198.990,00€, excluido el IGIC), que a la fecha actual ascienda (111 días) a la cuantía de 13.252, 29 Euros.

SEGUNDO. Formular propuesta de resolución provisional, consistente en la imposición de una penalidad por importe de TRECE MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y DOS EUROS CON VEINTINUEVE CÉNTIMOS (13.252,29 €), calculada conforme a lo previsto en el PCAP, con carácter provisional.

TERCERO. Dar audiencia al contratista de conformidad con lo dispuesto en los en el art. 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, por un plazo de diez días para que se presente en las dependencias de este Ayuntamiento y examine el expediente a los efectos de que puedan alegar y presentar los documentos y justificaciones que estime pertinentes.

CUARTO. Dar traslado al Responsable del contrato, para que emita informe-propuesta dado que la penalidad por demora alcanza un múltiplo superior al 5% del precio del contrato y de conformidad con el art. 194.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, el órgano de contratación estará facultado para proceder a la resolución del mismo».

7. Con fecha 9 de enero de 2026 la entidad contratista formula alegaciones contra el expediente de imposición de penalidades.

8. Con fecha 19 de enero de 2026 se emite informe por el arquitecto técnico municipal, (...), en el que se indica lo siguiente:

«*(...), Arquitecto Técnico Municipal vista la Resolución emitida por la Concejala con competencia genérica de Contratación (...) , de fecha 23 de diciembre de 2.025 y número de Resolución 2025005188, en relación al procedimiento denominado "Parque Infantil (...)" , donde en el apartado cuarto de conclusiones solicita al Responsable del Contrato que emita informe-propuesta, dado que la penalidad por demora alcanza un múltiplo superior al 5% del precio del contrato y de conformidad con el art. 194.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. Consultado el expediente y como director de dichas obras, tengo a bien emitir el siguiente:*

INFORME:

1. ANTECEDENTES

Primero. Con fecha 4 de junio de 2.025, el órgano de contratación acordó la adjudicación del Contrato Mixto de Suministro y Obra Parque Infantil en (...), conforme a la Resolución número 2.354, a favor de la mercantil (...) con CIF (...) por un importe de 198.990 euros, excluido IGIC y un plazo de ejecución de 2 meses, contar a partir del día siguiente en que se firme el contrato.

Segundo. El contrato fue formalizado el día 2 de julio de 2.025, iniciándose su ejecución a partir del día siguiente al que se firme el contrato.

Tercero. Conforme a lo establecido en el pliego de cláusulas administrativas particulares y en el art. 193 de la LCSP, el contratista estaba obligado al cumplimiento de los plazos de ejecución fijados.

Cuarto. Durante la ejecución del contrato se han producido retrasos imputables al contratista, habiéndose tramitado el correspondiente expediente de imposición de penalidades por demora mediante la siguiente resolución: Resolución número 2025005188 de fecha 23 de diciembre de 2.025, por importe de 13.252,29 euros.

Quinto. El importe total acumulado de las penalidades impuestas asciende a 13.252,99 euros, lo que representa un porcentaje superior al 5% del precio del contrato, concretamente un 6,66 %.

2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. Resulta de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, y en particular:

El art. 193, relativo a la imposición de penalidades por demora.

El art. 194.4, que dispone que: "Cuando las penalidades por demora alcancen un múltiplo del cinco por ciento del precio del contrato, el órgano de contratación podrá acordar la resolución del mismo o la continuidad de su ejecución con imposición de nuevas penalidades."

Segundo. Consta acreditado en el expediente que las demoras son imputables exclusivamente al contratista, sin que concurran causas de fuerza mayor ni circunstancias eximentes de responsabilidad.

Tercero. De conformidad con el citado art. 194.4 LCSP, y atendiendo a la gravedad del incumplimiento, la reiteración de los retrasos y la afección al interés público perseguido con el contrato, procede valorar la resolución contractual como medida proporcionada y ajustada a derecho.

Cuarto. La resolución del contrato se tramitará conforme a lo previsto en los arts. 211 y siguientes de la LCSP, con audiencia previa al contratista y con los efectos económicos que legalmente correspondan.

3. CONSIDERACIONES

El retraso continuado compromete la correcta prestación del servicio y ejecución de la obra. La continuidad del contrato no garantiza el cumplimiento satisfactorio en plazo.

Resulta más eficiente para el interés público acudir a la resolución y, en su caso, a una nueva licitación o ejecución subsidiaria.

IV. PROPUESTA

En virtud de lo expuesto, se PROPONE al órgano de contratación:

Primero. Acordar el inicio del procedimiento de resolución del Contrato Mixto de Suministro y Obra Parque Infantil en (...) por causa imputable al contratista, al haberse alcanzado penalidades por demora superiores al 5% del precio del contrato, conforme al art. 194.4 de la LCSP.

Segundo. Conceder trámite de audiencia al contratista por plazo legalmente establecido.

Tercero. Adoptar, en su momento, el acuerdo que proceda sobre la resolución definitiva del contrato y sus efectos económicos».

9. Con fecha 20 de enero de 2026 la entidad mercantil *«(...)»*, presenta escrito ante el Ayuntamiento de Puerto del Rosario en el que manifiesta -y solicita- lo siguiente:

«*Que hemos realizado las obras del parque de (...), donde la empresa ((...)) nos ha aceptado el presupuesto y a día de hoy se han terminado las obras y solamente nos han abonado el 20% de la factura n.º 60.*

Solicita: que el Ayuntamiento tenga en cuenta este escrito y nos abone las cantidades pendientes».

10. Mediante resolución administrativa n.º 290, de 21 de enero de 2026, se acuerda desestimar las alegaciones presentadas por la entidad (...) y se procede a la imposición definitiva de penalidades por importe de 16.595,21 €.

III

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

1. Mediante Resolución n.º 433/2026, de 28 de enero de 2026, de la Concejalía delegada de contratación, se acuerda «*incoar el expediente de resolución del contrato denominado "CONTRATO MIXTO DE SUMINISTRO Y OBRA PARQUE INFANTIL EN (...)", adjudicado a la entidad (...), mediante Decreto núm. 2.354, por incumplimiento culpable del plazo de entrega, con base en lo dispuesto en el art. 211 de la Ley de Contratos del Sector Público y PCAP*», concediendo un plazo de diez días naturales a la empresa contratista -(...)- y a la entidad avalista -(...)- para que pudieran formular alegaciones y/o presentar los documentos que tuvieran por convenientes.

La resolución administrativa de incoación del procedimiento de resolución contractual consta debidamente notificado a la entidad contratista y a la avalista.

2. Con fecha 9 de febrero de 2026 la empresa (...) formula escrito de alegaciones oponiéndose a la resolución contractual emprendida por el Ayuntamiento de Puerto del Rosario.

No consta la presentación de alegaciones por parte de la entidad avalista.

3. Con fecha 26 de febrero de 2026 se evacua el informe jurídico -mediante la suscripción de la correspondiente nota de conformidad con arreglo al art. 3.4 del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional- de la Secretaría municipal en relación con el presente procedimiento de resolución contractual.

4. Con fecha 26 de febrero de 2026 se evacua Propuesta de Resolución -rubricada por la Jefa de Sección de contratación, asesoría jurídica y patrimonio del Ayuntamiento de Puerto del Rosario- en la que, tras desestimar las alegaciones realizadas por la empresa (...), se propone la resolución, por incumplimiento culpable del contratista, del contrato administrativo mixto de suministro y obra del parque infantil en (...).

5. Con fecha 27 de febrero de 2026 se dicta Resolución n.º 917/2026, de la Concejalía Delegada de contratación, en la que se acuerda lo siguiente:

«*Primero: Desestimar las alegaciones realizadas por la entidad contratista (...) (...), a la resolución por incumplimiento culpable del plazo de entrega, con base a lo dispuesto en el art. 211 de la LCSP y el PCAP incoada mediante Resolución N. º 433 de 28 de enero de 2026, conforme a lo expuesto.*

Segundo: Resolver por incumplimiento culpable del contratista el contrato denominado "CONTRATO ADMINISTRATIVO MIXTO DE SUMINISTRO Y OBRA PARQUE INFANTIL EN (...)".

Tercero: Incautar la garantía definitiva constituida mediante avales emitidos por la entidad bancaria Banco (...), S.G.R., aval n.º 990900070394, por importe de 9.949,50 €, según consta en carta de pago número 12025000024736, y aval n.º 990900070395, por importe de 9.949,50 €, según consta en carta de pago número 12025000024737, emitidas por la Tesorería del Ayuntamiento, en aplicación de lo dispuesto en el art. 110 de la LCSP.

Cuarto: Dar traslado de la presente resolución a los interesados, a la Concejalía de Parques y Jardines y al Departamento de Intervención, para su conocimiento y efectos oportunos».

Y todo ello al quedar acreditado « *(...) el incumpliendo (sic) de los plazos en la entrega del suministro del contrato que nos ocupa, dado que la empresa licitadora se había comprometido, a través de la licitación, a hacer la entrega del material e instalación del mismo en el plazo de dos meses desde la firma del contrato, acto que se llevó a cabo en fecha 2 de julio de 2025, cuya cláusula QUINTA del Contrato prevé que "El contrato tendrá una duración de DOS (2) MESES, a contar desde el día siguiente a su firma". Por lo que en rigor la instalación y suministro del Parque de (...) habría de haberse finalizado en fecha de 3 de septiembre del presente año. Considerando que el contrato administrativo, una vez formalizado, constituye ley entre las partes, obligando a estas a su estricto cumplimiento. Por lo que el presente caso se encuadra dentro de los motivos de Resolución previstos en el art. 211 de la LCSP que estable (sic) como motivo de resolución; d) La demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista. Y así mismo se encuadra dentro de los casos previstos en la cláusula 27 del PCAP señala en materia de incumpliendo (sic) de los plazos; "Cada vez que las penalidades por demora alcancen un múltiplo del 5 por 100 del precio del contrato, IGIC excluido, el órgano de contratación estará facultado para proceder a la resolución del mismo o acordar la continuidad de su ejecución con imposición de nuevas penalidades*».

6. Mediante oficio de 26 de febrero de 2026 [con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 4 de marzo de 2026], el Sr. Alcalde-Presidente de la Corporación Municipal solicita la emisión del dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Canarias al amparo de lo dispuesto en su ley reguladora.

7. Con fecha 1 de abril de 2026 se evacua dictamen n.º 105/2026 de este Consejo Consultivo de Canarias en el que se concluye que *«no resulta jurídicamente procedente (...) la emisión de dictamen sobre el fondo del asunto planteado en el procedimiento de resolución contractual tramitado -y resuelto- por el Ayuntamiento de Puerto del Rosario»*. Y ello en atención a los siguientes razonamientos jurídicos:

«*1. La función consultiva atribuida a este Organismo [art. 11.1.D LCCC] únicamente puede desplegarse antes de que el procedimiento administrativo haya sido resuelto. Su dictamen ha de recaer, necesariamente, sobre una Propuesta de Resolución formulada por el órgano instructor, esto es, sobre un acto que aún carece de eficacia decisoria y cuya adopción definitiva corresponde al órgano competente. Como se ha advertido en anteriores ocasiones, « (...) la Propuesta de Resolución sobre la que dictamina el Consejo Consultivo es eso, una "propuesta" de lo que será la Resolución que se dicte por el órgano competente, por lo que la Propuesta de Resolución no puede venir firmada por el propio órgano que ha de resolver, sino por quien ha instruido el procedimiento» [Dictámenes 117/2015, de 31 de marzo y 439/2019, de 28 de noviembre]. Esta exigencia responde a la propia naturaleza del*

dictamen, concebido como un control preventivo de legalidad que solo puede operar mientras la Administración decisora aún no haya agotado su potestad de resolver.

Cuando la Administración dicta la resolución definitiva que pone fin al expediente, el procedimiento queda concluido y se agota la fase decisoria. En ese momento desaparece el presupuesto habilitante para la intervención del organismo consultivo, pues ya no existe una propuesta pendiente de valoración -es decir, cuya legalidad pueda ser analizada-, sino un acto plenamente formado y eficaz [art. 39 LPACAP]. Solicitar dictamen en esa fase no solo carece de soporte jurídico, sino que, además, desnaturaliza la función consultiva, convirtiéndola en un control a posteriori que el ordenamiento no contempla.

Asimismo, la resolución final no puede ser presentada como si fuese una «propuesta» ni puede retrotraerse artificialmente su naturaleza jurídica. La «propuesta» y la «resolución» responden a fases diferenciadas del procedimiento y están llamadas a cumplir funciones distintas. Una vez adoptada la resolución, la única vía para cuestionarla o revisarla es la prevista en los mecanismos ordinarios de impugnación o revisión, nunca la solicitud de un dictamen consultivo extemporáneo.

En conclusión, la petición de dictamen formulada después de haberse dictado la resolución definitiva que pone fin al procedimiento administrativo en cuestión resulta jurídicamente improcedente, por inexistencia del objeto propio sobre el que debe pronunciarse el organismo consultivo y por ser incompatible con la configuración legal de su función, que exige un expediente todavía pendiente de resolución.

2. En el presente caso, y como se desprende de las actuaciones, el procedimiento administrativo de resolución contractual incoado -de oficio- por el Ayuntamiento de Puerto del Rosario finalizó mediante el dictado de la correspondiente Resolución n.º 917/2026, de 27 de febrero de 2026, de la Concejalía Delegada de contratación. Por lo que, al haberse resuelto definitivamente el procedimiento administrativo, no procede ya emitir dictamen sobre el fondo del asunto. Solución jurídica que es coherente con la planteada por otras instituciones consultivas en asuntos análogos [v., Dictamen 458/2018, de 13 de diciembre, 344/2020, de 4 de marzo de 2021, o 407/2022, de 14 de septiembre, del Consejo Consultivo de Castilla y León]».

8. Con fecha 29 de abril de 2026, y previa la tramitación oportuna, se dicta Resolución n.º 1893/2026, de la Concejala Delegada con competencia genérica del Ayuntamiento de Puerto del Rosario, por la que se dispone la revocación de la Resolución n.º 917/2026, de 27 de febrero, dictada por la Concejala Delegada de Contratación, ordenándose *« (...) una vez firme la revocación, retrotraer las actuaciones del expediente de resolución contractual al momento inmediatamente anterior a la emisión del acto revocado, a fin de que se proceda a solicitar el preceptivo dictamen del Consejo*

Consultivo de Canarias, para, una vez recibido, continuar con la tramitación del procedimiento hasta dictar la resolución que en derecho proceda».

9. Mediante oficio con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 6 de mayo de 2026, el Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Puerto del Rosario solicita, nuevamente la emisión del dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Canarias al amparo de lo dispuesto en su ley reguladora.

IV

1. La Propuesta sometida al parecer jurídico de este Consejo Consultivo de Canarias tiene por objeto la resolución del contrato administrativo mixto suscrito por el Ayuntamiento de Puerto del Rosario con la entidad mercantil (...) para la ejecución de un *«Parque Infantil en (...)»*, comprensivo de prestaciones de suministro e instalación de juegos infantiles, mobiliario urbano y elementos de equipamiento del parque, así como de la ejecución de la obra necesaria para su implantación.

La resolución contractual se fundamenta en el incumplimiento grave y reiterado, imputable al contratista, de sus obligaciones esenciales, concretado en el retraso injustificado en el cumplimiento del plazo de ejecución, con superación del mismo y persistencia en la demora, así como en la concurrencia de los presupuestos que habilitan la resolución del contrato cuando las penalidades por demora alcanzan el umbral legalmente establecido. Todo ello al amparo de la causa de resolución prevista en el apartado d) del art. 211.1 LCSP, en relación con lo dispuesto en el art. 193.4 del mismo texto legal, así como con las previsiones contenidas en el pliego de cláusulas administrativas particulares —en particular, la cláusula 10.ª relativa al plazo de ejecución y la cláusula 27.ª sobre el régimen de penalidades por demora—.

2. En lo que concierne a la potestad resolutoria de los contratos administrativos, este Consejo Consultivo de Canarias ha tenido ocasión de manifestar lo siguiente [v., Dictamen 511/2025, de 11 de diciembre de 2025, con cita de los anteriores Dictámenes 92/2025, de 20 de febrero y 393/2025, de 3 de julio]:

«*La resolución de los contratos administrativos, que ejercita una facultad exorbitante de la Administración, tiene carácter excepcional. No siempre que concurre una causa legal de resolución procede acordar ésta. Lo normal ha de ser superar los eventuales conflictos e insuficiencias derivados de la ejecución de estos contratos por otras vías, en la perspectiva del interés público y de los derechos del contratista.*

Precisamente sobre la necesaria cautela y prudencia en la aplicación de la institución de la resolución de los contratos administrativos, el (...) Informe n.º 6/20 emitido la Abogacía del Estado con fecha 29 de enero de 2020, indica:

«Ha de recordarse en este punto la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo y doctrina del Consejo de Estado que propugnan una aplicación proporcionada y mesurada de las causas de resolución contractual, que constituye la forma más traumática de extinción de la relación contractual, y que conlleva graves consecuencias económicas e importantes perjuicios para el interés general. Como indicó el Consejo de Estado en su dictamen n.º 41.941, de 1 de marzo de 1979, «la facultad de resolución constituye de suyo una consecuencia tan grave que obliga a estimarla aplicable tan solo en los casos más graves de incumplimiento, pues resulta notoriamente desproporcionado e injusto que cualquier incumplimiento, aun mínimo, supusiera tal resolución, ya que esta constituye una opción que la Administración ha de ejercer siempre con obligada mesura». Y el Tribunal Supremo viene entendiendo que no basta cualquier incumplimiento del contrato para acordar su resolución, sino que es necesario que se trate de un incumplimiento del contrato grave, cualificado y de naturaleza sustancial, al ser la resolución la consecuencia más grave que puede derivarse de esta circunstancia, de tal forma que «la prudencia aconseja, salvo casos extremos, no romper la relación de concordia y colaboración que debe reinar en las relaciones contractuales administrativas» (sentencia del Tribunal Supremo de 26 de marzo de 1987)».

Para aplicar la causa de resolución por incumplimiento se deberá acreditar estar ante «*una voluntad rebelde a su cumplimiento, sin bastar el simple retraso, al requerirse una pasividad dolosa, culposa o negligente imputable al contratista*» (STS de 14 de diciembre de 2001). Por eso una de las cuestiones a valorar es la de si el incumplimiento del contratista pudiera haber incurrido en culpa (STS 21 de enero de 2004, rec. n.º 10262/2004).

Por otra parte, la resolución por incumplimiento del contratista no podrá nunca interpretarse como una sanción; su finalidad, por el contrario, es la de afrontar una situación de crisis contractual desplazando al contratista incumplidor, para facilitar la búsqueda e implementación de una fórmula alternativa, en beneficio del interés público. Por eso mismo resulta preferente, de quedar mejor protegido tal interés público, acudir a fórmulas alternativas; en tal sentido téngase en cuenta que también constituye una prerrogativa de las Administraciones públicas de las reguladas en el art. 190 LCSP la de «*declarar la responsabilidad imputable al contratista a raíz de la ejecución del contrato*», sin necesidad de acudir a resolverlo, o bien la imposición de penalidades compatibles con la vigencia y ejecución del contrato.

En tal sentido, sobre la procedencia jurídica de resolver y sus límites, ha manifestado este Consejo Consultivo en su Dictamen 241/2023, de 1 de junio:

«*Tanto la LCSP como los pliegos atribuyen a la Administración un margen de discrecionalidad para optar bien por la resolución bien por la imposición de esas penalidades; pero, como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de noviembre de 2000, "la discrecionalidad que se otorga a la Administración debe ser desarrollada ponderando en todo caso las circunstancias concurrentes al objeto de alcanzar la necesaria y debida proporcionalidad entre los hechos y sus consecuencias", habiendo declarado la sentencia de 1 de octubre de 1999 que "a los efectos de apreciar un incumplimiento bastante para la resolución, lo determinante debe ser que afecte a la prestación principal del contrato, y que se exteriorice a través de una inobservancia total o esencial de dicha prestación".*

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

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

Pues bien, si ninguna de estas cautelas o vías alternativas resulta conveniente al interés público, del incumplimiento por el contratista del objeto del contrato habrá de derivarse la resolución del mismo».

Por otra parte, y como hemos reiterado en distintas ocasiones [véase, en este sentido, el Dictamen 281/2024, de 6 de junio, con cita del Dictamen 474/2022, de 7 de diciembre], se ha de recordar que la resolución del contrato por culpa del contratista requiere un incumplimiento *«grave»* del mismo, no bastando cualquier incumplimiento contractual [STS de 2 de abril de 1992]. Así, la STS de 25 de junio de 2002 señala, referida a cuando una obligación era esencial en atención a las circunstancias concurrentes, que *«el incumplimiento ha de ser grave y de naturaleza sustancial, debiendo dilucidar en qué supuestos se trata de verdadero y efectivo incumplimiento de las obligaciones contractuales, revelador de una voluntad deliberada y clara de no atender, dolosa o culposamente, los compromisos contraídos»*.

Además, entre otros, en nuestros Dictámenes 334/2021, de 17 de junio y 374/2019, de 17 de octubre hemos señalado: « *(…) Una obligación contractual esencial sería aquella que tiende a la determinación y concreción del objeto del contrato de forma que su incumplimiento determinaría que no se alcance el fin perseguido por el contrato. Ahora bien, en el mismo sentido de la Propuesta de Resolución, debe decirse que ha venido señalando el Tribunal Supremo, así, en su STS de 1 de octubre de 1999 que "a los efectos de apreciar un incumplimiento bastante para la resolución, lo determinante debe ser que afecte a la prestación principal del contrato, y que se exteriorice a través de una inobservancia total o esencial de dicha prestación", es decir, que lo determinante para dilucidar el carácter esencial de una obligación no es la calificación, en el sentido de "denominación" que se le dé en el contrato, sino su relación determinante con el objeto mismo del contrato. Así resulta, como trascribe la Propuesta de Resolución, que "por cláusula contractual esencial se ha de entender aquella que tiende a la determinación y concreción del objeto del contrato y por lo tanto derivan del mismo, de forma que su incumplimiento determinaría que no se alcanzara el fin perseguido por el contrato*».

3. A la luz de la doctrina reiterada de este Consejo Consultivo de Canarias en materia de resolución contractual —según la cual dicha potestad tiene carácter excepcional, exige una aplicación prudente y proporcionada, y requiere la concurrencia de un incumplimiento grave, sustancial y esencial de las obligaciones contractuales—, procede examinar si, en el supuesto analizado, concurren los presupuestos jurídicos que legitiman la decisión resolutoria planteada por la Administración municipal a través de su Propuesta de Resolución de 26 de febrero de 2026.

Desde esta perspectiva, el elemento central del análisis radica en la verificación de la concurrencia de la causa de resolución prevista en la letra d) del art. 211.1 LCSP —demora en el cumplimiento de los plazos por causa imputable al contratista—, en relación con lo dispuesto en la cláusula 27.ª PCAP, que contempla expresamente

la facultad de la Administración de optar por la resolución del contrato cuando el contratista incurra en demora culpable, especialmente cuando las penalidades acumuladas alcancen determinados umbrales.

En cuanto al primero de los presupuestos, esto es, la existencia de un incumplimiento del plazo contractual, el expediente evidencia de forma clara y concluyente que la obligación temporal asumida por el contratista —plazo de ejecución de dos meses— no fue observada. Ahora bien, resulta preciso abordar, siquiera sucintamente, la controversia suscitada acerca del *dies a quo* del cómputo de dicho plazo, dado que el contratista pretende situarlo en la fecha del acta de replanteo, mientras que la Administración lo fija en la formalización contractual.

A este respecto, y conforme resulta del expediente, el pliego de cláusulas administrativas particulares, en cuanto *lex contractus*, establece de forma expresa que el plazo de ejecución comienza a computarse desde la formalización del contrato, sin que el acta de replanteo —propia de los contratos de obras— tenga virtualidad jurídica para alterar dicho elemento esencial en un contrato de naturaleza mixta con predominio del suministro -como indica el órgano instructor-. En consecuencia, el referido acta posee un carácter meramente instrumental y de ejecución, sin capacidad modificativa del régimen jurídico del contrato.

No obstante, y aun admitiendo a efectos dialécticos la tesis más favorable al contratista —esto es, que el plazo se iniciara con el acta de replanteo—, la propia Propuesta de Resolución contiene un razonamiento concluyente que debe ser asumido por su corrección jurídica: *«No obstante y a pesar de lo expuesto aun en el caso que se hubiese tenido en cuenta el plazo previsto en el PPT - Proyecto este sería a partir del 26 de septiembre, con lo que habría de haber finalizado el 26 de noviembre, y aun así este plazo se ha superado con creces, por lo que estaríamos ante uno de los motivos del incumplimiento, según lo dispuesto en el art. 211 de la LCSP»*.

Este argumento refuerza de manera decisiva la conclusión de que, cualquiera que sea el criterio de cómputo adoptado, el incumplimiento temporal se ha producido de manera incontrovertida y con una intensidad tal que rebasa ampliamente cualquier margen de tolerancia razonable, evidenciando una inejecución sustancial del contrato en su dimensión temporal [art. 193.1 LCSP] -tal y como se acredita a través de los informes técnicos evacuados por el Arquitecto técnico municipal-.

En segundo término, debe analizarse la gravedad y carácter esencial del incumplimiento, elemento exigido tanto por la doctrina del Consejo Consultivo como por la jurisprudencia del Tribunal Supremo. En este punto, el expediente acredita que no se trata de una demora leve o meramente formal, sino de un retraso prolongado, persistente e injustificado, que ha impedido alcanzar el fin propio del contrato dentro del marco temporal previsto. En efecto, la prestación comprometida —suministro e instalación del parque infantil— no se ha ejecutado en el plazo convenido, frustrando así la finalidad pública perseguida, lo que permite calificar el incumplimiento como esencial en los términos exigidos por la doctrina consultiva, al afectar directamente a la prestación principal del contrato. Téngase en cuenta, a este respecto, lo indicado por la cláusula 33.1 del Pliego: *«se entenderá cumplido el contrato cuando la empresa adjudicataria realice todas las prestaciones que conforman el suministro, cumpliendo los plazos fijados para su ejecución»*. Circunstancia ésta que no se verifica en las presentes actuaciones.

En tercer lugar, concurre de manera clara el requisito de imputabilidad. Los informes técnicos obrantes en el expediente descartan la existencia de causas de fuerza mayor o de circunstancias ajenas al contratista, atribuyendo el retraso a deficiencias en la organización, planificación y dotación de medios. Tales circunstancias revelan una conducta cuanto menos negligente imputable al contratista, incompatible con el estándar de diligencia exigible en la contratación pública.

A lo anterior se añade un elemento particularmente relevante y descriptivo de la gravedad del incumplimiento contractual: la superación del umbral de penalidades previsto en el art. 193.4 LCSP, en relación con la cláusula 27.ª PCAP. En efecto, consta acreditado que las penalidades por demora han excedido el 5 % del precio del contrato, lo que faculta expresamente al órgano de contratación para optar entre la continuidad del contrato o su resolución. Este dato no opera de forma automática, pero sí refuerza la apreciación de la gravedad del incumplimiento y evidencia, además, la ineficacia de las medidas menos gravosas adoptadas para reconducir la ejecución contractual.

Desde la óptica del principio de proporcionalidad debe, igualmente, valorarse la idoneidad, necesidad y adecuación de la resolución contractual como medida de reacción frente al incumplimiento. En este sentido, el expediente pone de manifiesto que la Administración ha acudido previamente a mecanismos menos intensos, singularmente la imposición de penalidades, sin que ello haya logrado revertir la

situación de incumplimiento. Antes al contrario, la persistencia del retraso demuestra la incapacidad del contratista para cumplir en los términos pactados, comprometiendo la correcta satisfacción del interés público.

En tales condiciones, la continuidad del contrato no aparece como una alternativa razonable ni eficaz, pues no garantiza la ejecución en plazo ni la adecuada finalización de la prestación. Por el contrario, la resolución contractual se presenta como la medida necesaria para superar una situación de crisis contractual consolidada y permitir la articulación de una solución alternativa que salvaguarde el interés público. Tal como se desprende de la doctrina de este Consejo Consultivo, cuando las vías alternativas resultan insuficientes, la resolución deviene en el último remedio legítimo para restablecer el equilibrio contractual y asegurar la correcta gestión de los intereses públicos.

En consecuencia, a la vista de la concurrencia cumulativa de un incumplimiento del plazo contractual, su carácter grave y esencial, su imputabilidad al contratista, y la superación del umbral de penalidades previsto legal y contractualmente, cabe concluir que concurren plenamente las causas de resolución previstas en el art. 211.1, letra d) LCSP y en la cláusula 27.ª PCAP, siendo además la decisión de resolver proporcionada, razonable y ajustada a Derecho en atención a las circunstancias del caso.

4. Apreciada la concurrencia de causa legal para la resolución del contrato por incumplimiento culpable del contratista, procede determinar sus efectos [arts. 213 y 313 LCSP en relación con la cláusula 34 PCAP].

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-. Circunstancia ésta que resulta aplicable al presente supuesto en virtud de lo establecido en el art. 213.3 LCSP y cuyo cumplimiento se verifica en la parte dispositiva de la Propuesta de Resolución [art. 110, letra d) LCSP].

El importe de los daños y perjuicios podrá determinarse de forma motivada en expediente contradictorio instruido a tal efecto, quedando entretanto retenida la garantía [art. 113 RGLCAP]. En este supuesto, la Administración no ha entrado a

valorar si existen daños y perjuicios derivados del incumplimiento contractual del contratista, por lo que ello se habrá de sustanciar en un procedimiento autónomo y contradictorio.

Este Consejo Consultivo ha mantenido de forma constante que, en aquellos casos en los que se declara 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 superan el montante de esta garantía, se tramite entonces el oportuno procedimiento contradictorio para su determinación [por todos, Dictámenes 356/2025, de 16 de septiembre, 281/2024, de 6 de junio, 510/2020, de 3 de diciembre, 363/2018, de 12 de septiembre y 196/2015, de 21 de mayo].

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución sometida al parecer jurídico de este Consejo Consultivo de Canarias es conforme a Derecho en atención a las consideraciones jurídicas expuestas en el Fundamento IV del presente Dictamen.