



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 0 9 / 2 0 2 6

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 29 de julio de 2026.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Consejero de Obras Públicas, Vivienda y Movilidad del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de resolución del contrato denominado «Redacción del Proyecto de construcción y ejecución de las obras “TF-1, Tramo: (...). Aumento de capacidad con vías colectoras sobre falso túnel. Isla de Tenerife”», adjudicado a la UTE (...) (EXP. 291/2026 CA)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen tiene por objeto examinar la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución formulada por la Consejería de Obras Públicas, en cuya virtud se acordaría la resolución del contrato administrativo denominado *«Redacción del Proyecto de construcción y ejecución de las obras “TF-1, Tramo: (...). Aumento de capacidad con vías colectoras sobre falso túnel. Isla de Tenerife”»,* adjudicado a la entidad mercantil (...), UTE.

2. La legitimación para solicitar la emisión del Dictamen de este Consejo Consultivo corresponde al Consejero de Obras Públicas, Vivienda y Movilidad, según lo dispuesto en el art. 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias -en adelante, LCCC-.

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

* Ponente: Sra. Navarro de Paz.

En este sentido, el art. 191.3, letra a) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 -en adelante, LCSP- señala que « (...) será preceptivo el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva en los casos y respecto de los contratos que se indican a continuación: a) La interpretación, nulidad y resolución de los contratos, cuando se formule oposición por parte del contratista». Esta circunstancia concurre en el presente procedimiento administrativo -incluida la oposición del contratista- y determina la preceptividad del dictamen de esta Institución consultiva.

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

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

En cuanto al régimen sustantivo, habiéndose adjudicado el contrato administrativo cuya resolución se pretende por la Orden del Consejero de Obras Públicas, Vivienda y Movilidad n.º 154/2023, de 24 de mayo, resulta aplicable la LCSP (Disposición final decimosexta LCSP).

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

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

A la vista de lo anteriormente expuesto, y habiéndose iniciado el presente procedimiento de resolución contractual por la Orden n.º 64/2026, de 16 de marzo, del Consejero de Obras Públicas, Vivienda y Movilidad, procede acudir, en primer

lugar, al art. 191.3 LCSP, relativo al «*procedimiento de ejercicio*» de las prerrogativas de la Administración Pública en materia de contratación.

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

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

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

6. En cuanto al plazo máximo para resolver -y notificar-, se ha de señalar que el presente procedimiento de resolución contractual se inició mediante Orden del Consejero de Obras Públicas, Vivienda, y Movilidad n.º 64/2026, de 16 de marzo, con posterioridad a la entrada en vigor -el 1 de enero de 2026- de la Ley 9/2025, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2026, cuya Disposición adicional sexagésima, titulada «*Procedimientos de resolución contractual en materia de contratación pública*», establece que «*los procedimientos de resolución contractual que se tramiten en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, incluidas sus entidades locales, y estén incluidos en el ámbito de aplicación de la legislación estatal de contratos del sector público, deberán ser instruidos, resueltos y notificados, en el plazo máximo de ocho meses. La falta de resolución expresa en el plazo indicado conllevará la caducidad y el archivo de las actuaciones*».

De esta manera, el plazo máximo para instruir, resolver y notificar la resolución que ponga fin al presente procedimiento de resolución contractual es de ocho meses. En consecuencia, se entiende que el procedimiento administrativo de referencia no ha caducado, lo que eventualmente acontecería el día 16 de noviembre de 2026.

II

1. En lo que se refiere a los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento administrativo, constan correctamente expuestos en la Propuesta de Resolución, en forma de Borrador de la resolución definitiva.

2. En los antecedentes relatados en dicha Propuesta de Resolución, se expone lo acontecido desde la adjudicación del contrato hasta la presentación definitiva del proyecto objeto de este, manifestando que:

«1º.- Por Orden n.º 154/2023, de 24 de mayo, del Consejero de Obras Públicas, Transportes y Vivienda, se adjudicó el contrato de redacción del proyecto de construcción y ejecución de las obras “TF-1. TRAMO: (...). AUMENTO DE CAPACIDAD CON VÍAS COLECTORAS SOBRE FALSO TÚNEL. ISLA DE TENERIFE” por el importe ofertado de ochenta y cuatro millones quinientos cinco mil quinientos cincuenta y seis euros con sesenta y nueve céntimos (84.505.556,69 €), IGIC excluido, ascendiendo éste al tipo del 7%, a cinco millones novecientos quince mil trescientos ochenta y ocho euros con noventa y siete céntimos (5.915.388,97 €).

2º.- A fecha de 23 de agosto de 2023 se firmó el contrato administrativo de la redacción del proyecto de construcción y ejecución de las obras “TF-1. TRAMO: (...). AUMENTO DE CAPACIDAD CON VÍAS COLECTORAS SOBRE FALSO TÚNEL. ISLA DE TENERIFE”.

3º.- Con fecha 20 de mayo de 2024 (N.º Registro OPVM / 6248 / 2024), la adjudicataria del contrato de referencia, la entidad (...), UTE, con CIF (...), solicita la suspensión y modificación y prórroga del plazo del contrato, derivado de la supuesta imposibilidad de continuar con la redacción del proyecto de construcción por diversas circunstancias que se detallan en el escrito de solicitud presentado.

4º.- Por Orden n.º 98/2024, de 29 de mayo, del Consejero de Obras Públicas, Vivienda y Movilidad se autorizó la suspensión temporal total del contrato.

5º.- Con fecha 24 de febrero de 2025, tuvo entrada (OPVM / 2011 / 2025) en la Dirección General de Infraestructura Viaria solicitud presentada por (...), en nombre y representación de (...) U.T.E. (en adelante, la “UTE”), por la que se solicitaba la resolución por suspensión superior a 8 meses del contrato administrativo de redacción del proyecto de construcción y ejecución de las obras “TF-1. TRAMO: (...). AUMENTO DE CAPACIDAD CON VÍAS COLECTORAS SOBRE FALSO TÚNEL. ISLA DE TENERIFE”, así como una indemnización del 6% por las obras dejadas de realizar en virtud del artículo 246.4 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).

6º.- Por Orden n.º 125/2025, de 18 de junio, del Consejero de Obras Públicas, Vivienda y Movilidad, se acuerda el inicio del expediente de resolución del contrato de referencia, con los efectos previstos conforme a los artículos 246.2 y 208 LCSP, otorgando audiencia al contratista.

7º.- Con fecha de 2 de julio de 2025 tiene entrada respuesta a la audiencia por parte de (...), con N.I.F. nº (...), actuando en calidad de Gerente de "(...) - (...) - (...), UNIÓN TEMPORAL DE EMPRESAS, L(...)", abreviadamente "(...), UTE" (en adelante, la "UTE"), con C.I.F. (...), informe que manifiesta su disconformidad con los términos de la resolución acordada por el órgano de contratación en la citada Orden nº125/2025.

8º.- Con fecha de 21 de julio de 2025 se eleva informe del Jefe del Área Jurídico-Económica que responde a las alegaciones efectuadas por la UTE.

9º.- Con fecha de 28 de agosto de 2025 (N. Registro: PGSG / 15943 / 2025) se emite informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias al expediente de referencia, que se reproduce parcialmente a continuación:

" (...)

3. De acuerdo con la cláusula 24.2 del PCAP, que reproduce el artículo 231.2 LCSP, la segunda etapa del contrato, consistente en la ejecución de la obra, quedó condicionada la supervisión, aprobación y replanteo por la Administración del proyecto presentado por la contratista (es decir, al cumplimiento de la primera etapa); siendo que, para el caso de que tal condición se cumpliera, el plazo de ejecución de la obra sería de 40 meses desde que la Administración ordenase el inicio de las obras tras la suscripción del acta de comprobación de replanteo, comprobación que habría de tener lugar en un plazo no superior a un mes desde la aprobación del proyecto (cláusula tercera del contrato).

4. La referida condición no se cumplió: la ejecución de la obra nunca comenzó, ya que la UTE contratista no llegó a presentar el proyecto. Con la documentación trasladada a esta Viceconsejería no queda claro qué concretos trabajos para la redacción del proyecto se llevaron, en su caso, a realizar, aspecto que deberá quedar debidamente acreditado mediante los correspondientes Informes, en el expediente que se tramita en ese Centro Directivo: parecería que ni siquiera se llegó a superar la Fase 1 a la que se refiere la prescripción 6 del PPT, consistente en la "Aceptación del trazado en planta y alzado, y secciones tipo. Anejos de cartografía y trazado" -; debiendo destacar las siguientes vicisitudes que afectan al contrato que se proyecta resolver (...)

2. Causa y efectos de la resolución contractual según el borrador de Orden analizado:

En el borrador de Orden trasladado - tras rebatir que concurra el supuesto de hecho del artículo 245.c) LCSP y que, por tanto, deba indemnizarse a la contratista con el abono del 6 % del precio de adjudicación del contrato, IGIC excluido - se proyecta resolver el contrato,

autorizar la devolución de la garantía definitiva depositada y reconocer al contratista el derecho ser indemnizado en el importe correspondiente al 2% del precio de adjudicación del contrato, IGIC excluido (es decir, una indemnización de 1.690.111,13 €), por entender que concurre la causa de resolución del artículo 245.a) LCSP - “a) La demora injustificada en la comprobación del replanteo” -, “con los efectos previstos en los artículos 246.2 y 208 LCSP”

(...)

3. Parecer que se manifiesta desde esta Viceconsejería de Servicios Jurídicos, sobre la causa y efectos de la resolución contractual proyectada:

3.a) La cláusula 39 del PCAP no solo prevé como posibles causas de resolución del contrato de obras que nos ocupa, las previstas en el artículo 245 LCSP - con los efectos del artículo 246 -, sino, asimismo, las generales del artículo 211 LCSP, con los efectos del artículo 213.

A entender de quien suscribe este informe, ninguna de causas de resolución del artículo 245 LCSP concurre en el presente caso: para que pueda operar la protección al contratista prevista en los artículos 245 y 246 LCSP - como sería la indemnización del 2 % por resolución contractual ante una eventual demora injustificada de la Administración en la comprobación del replanteo -, es necesario que se cumpla con la condición a la que se refiere la cláusula 24.2 del PCAP y el artículo 231.2 LCSP: que el contratista haya atendido la obligación contraída en la primera etapa del contrato suscrito, aportando el proyecto, y que éste haya sido objeto de supervisión, aprobación y replanteo por la Administración.

Forma parte del contenido mínimo de todo proyecto de obras (artículo 233.1.f) LCSP), “Las referencias de todo tipo en que se fundamentará el replanteo de la obra”; de forma que, sin un proyecto supervisado y aprobado, no cabe efectuar el replanteo del mismo - que, como es sabido, consiste en “comprobar la realidad geométrica (...) - de la obra - y la disponibilidad de los terrenos precisos para su normal ejecución”, artículo 236.1 LCSP -; replanteo que dará lugar a la incorporación del proyecto al expediente (artículo 236.4 LCSP). Sin proyecto incorporado al expediente, no cabe extender el acta de comprobación de replanteo con la que se inicia la ejecución de la etapa del contrato suscrito correspondiente a la obra (artículo 237 LCSP); en otras palabras, la comprobación del replanteo, o su eventual demora, presupone un proyecto aportado, supervisado, aprobado y replanteado, lo que no es nuestro caso.

3.b) A mayor abundamiento, no se encuentra acreditado, a la vista de la documentación trasladada, que la demora en los trabajos de redacción del proyecto - que conllevaría, según la tesis del borrador de Orden, que no se comparte, una “demora en la comprobación del replanteo”-, pueda ser calificada como “injustificada” respecto al hacer de la Administración Autonómica contratante:

Por un lado, atendiendo a los ya mencionados informes de 5 de diciembre de 2023 y de 22 de enero de 2024, el reajuste de anualidades y la posterior ampliación del plazo de ejecución en 4 meses, no constituyen “demoras” imputables a ninguna de las partes del contrato, sino, en su caso, a un tercero: el Cabildo de Tenerife, competente para el otorgamiento de determinadas autorizaciones.

Por otro lado, la suspensión temporal total del contrato fue solicitada por la UTE contratista y autorizada el 29 de mayo de 2024 con el siguiente dies ad quem: “hasta que se aclare si existe la posibilidad de modificar el contrato, sin que en ningún caso pueda exceder los ocho meses”.

Entre la documentación trasladada a esta Viceconsejería no constan informes acreditativos del devenir de tal suspensión – Informes que necesariamente habrán de incorporarse en el expediente que se tramita en ese Centro Directivo –; si bien, de lo expuesto en la consideración jurídica cuarta del borrador de Orden analizado, no cabe entender acreditado que haya habido

“demora” imputable a la Administración

(...)

De tal exposición de hechos – que habrán de constar debidamente acreditados en el expediente, con la incorporación de las Actas de reuniones o de los Informes correspondientes –, resultaría:

1º) Que lo acorde a derecho (de acuerdo con lo que se afirma que han manifestado el director de las obras y el técnico jurídico del centro directivo) sería que la UTE “entregue los trabajos en los términos inicialmente pactados – sin perjuicio de – (...) la voluntad de estudiar el encaje de las modificaciones adicionales solicitadas por la empresa más allá del Código Estructural.” Ello apunta a que, una vez levantada la suspensión acordada, si la UTE continúa negándose a presentar el proyecto acorde al contrato suscrito y a los PCAP y PPT, pudiera llegar a entenderse – si así quedara acreditado en el expediente – que ha incurrido en la causa de resolución tipificada en el artículo 211.1.f) LCSP, “incumplimiento de la obligación principal del contrato”, con las consecuencias previstas en el artículo 213.3 LCSP, si quedara demostrada la culpabilidad de la contratista: “3. 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”. (Cláusula 39 PCAP).

Y 2º) Que la Administración, con el borrador de Orden proyectado, parecería que está intentando llegar a una resolución de muto acuerdo con la UTE contratista (“ (...) de cara a evitar un choque debido a su negativa a entregar el proyecto e iniciar la ejecución de las obras en los términos originalmente pactados, dadas las razones de interés público que

concurrir para iniciar la nueva licitación y ejecución de las obras con la máxima celeridad posible, (...) ”). Al respecto debemos recordar:

- que, si bien el mutuo acuerdo entre la Administración y el contratista es una de las posibles causas de resolución de este contrato (artículo 211.1.c) LCSP, al que se remite la cláusula 39 LPCAP), no consta acreditado que se cumplan los dos requisitos que el artículo 212.4 LCSP exige para que pueda haber una resolución de mutuo acuerdo: “4. La resolución por mutuo acuerdo solo podrá tener lugar cuando (i) no concurra otra causa de resolución que sea imputable al contratista, y (ii) siempre que razones de interés público hagan innecesaria o inconveniente la permanencia del contrato”;

- y que “cuando la resolución se produzca por mutuo acuerdo, los derechos de las partes se acomodarán a lo válidamente estipulado por ellas” (artículo 213.1 LCSP), por lo que, para el hipotético caso de que se cumplieran los dos mencionados requisitos del artículo 212.4 LCSP, la determinación del importe concreto de compensación a la UTE requeriría del previo Informe acreditativo de que ello constituya – en su caso – una “válida estipulación”, para lo que se habrá de justificar la adecuación del pacto que se alcance al principio de proporcionalidad (artículo 132.1 LCSP) y que éste es acorde al interés público, al ordenamiento jurídico y a los principios de buena administración (artículo 34.1 LCSP).

(...)

Con el debido respeto, no se comparte que exista una “falta de previsión expresa para un contrato en que hay dos prestaciones de proyecto y obra en que no se ha presentado siquiera la primera”; es decir, no entendemos que concurra una suerte de laguna que conlleve la aplicación analógica de los artículos 245 y 246 LCSP -:

La suspensión de la ejecución de un contrato como el que nos ocupa en la etapa de redacción del proyecto no es, por sí misma, causa de resolución contractual, al no estar prevista ni en el artículo 245 LCSP, ni en el artículo 211 LCSP.

Ello no significa que la UTE se encuentre desprotegida frente a la suspensión del contrato:

En el artículo 208.2 LCSP, antes transcrito, se establecen las reglas que han de aplicarse para abonar al contratista los daños y perjuicios eventualmente causados por la suspensión, debiendo quedar acreditada fehacientemente su realidad, efectividad e importe.

Pero es que, además, el régimen jurídico de la presentación del proyecto por el empresario en los casos de contratación conjunta de la elaboración del proyecto y la ejecución de las obras, se encuentra específicamente regulado en el artículo 234 LCSP, que a su vez se remite a los términos de artículo 314 LCSP; y en ambos preceptos se regulan los diversos supuestos que imposibiliten la ejecución de la obra, bien por no llegar a un acuerdo sobre los precios, bien por presentar deficiencias el proyecto presentado:

“Artículo 234. Presentación del proyecto por el empresario. (...)

3. El contratista presentará el proyecto al órgano de contratación para su supervisión, aprobación y replanteo. Si se observaren defectos o referencias de precios inadecuados en el proyecto recibido se requerirá su subsanación del contratista, en los términos del artículo 314, sin que pueda iniciarse la ejecución de obra hasta que se proceda a una nueva supervisión, aprobación y replanteo del proyecto. En el supuesto de que el órgano de contratación y el contratista no llegaren a un acuerdo sobre los precios, el último quedará exonerado de ejecutar las obras, sin otro derecho frente al órgano de contratación que el pago de los trabajos de redacción del correspondiente proyecto. (...)

5. Cuando se trate de la elaboración de un proyecto de obras singulares de infraestructuras hidráulicas o de transporte cuya entidad o complejidad no permita establecer el importe estimativo de la realización de las obras, la previsión del precio máximo a que se refiere el apartado anterior se limitará exclusivamente al proyecto. La ejecución de la obra quedará supeditada al estudio de la viabilidad de su financiación y a la tramitación del correspondiente expediente de gasto.

En el supuesto de que se renunciara a la ejecución de la obra o no se produzca pronunciamiento en un plazo de tres meses, salvo que el pliego de cláusulas estableciera otro mayor, el contratista tendrá derecho al pago del precio del proyecto incrementado en el 5 por 100 como compensación.”

(...) ”

10º.- Con fecha de 16 de septiembre de 2025 la UTE presenta escrito de solicitud de vista y copia del expediente administrativo del contrato: TF-1. Tramo: (...). aumento de capacidad con vías colectoras sobre falso túnel. Isla de Tenerife”.

11º.- A fecha de 24 de septiembre de 2025 se eleva propuesta de la Directora General de Infraestructura Viaria de archivo del expediente relativo a la resolución del contrato y propuesta de levantamiento de la suspensión temporal total del mismo, otorgando audiencia al contratista.

12º.- A fecha de 6 de octubre de 2025 consta respuesta del contratista a ambas audiencias.

13º.- Con fecha de 11 de diciembre de 2025 consta informe jurídico del Jefe del Área Jurídico-Económica por el que se responde de manera detallada a cada una de las cuestiones traídas a colación por el contratista en la respuesta a ambas audiencias citadas en el antecedente anterior.

14º.- Con fecha de 16 de diciembre de 2025 se eleva Propuesta de Orden de la Directora General de Infraestructura Viaria por la que se propone denegar la solicitud de resolución efectuada por el contratista por no concurrir ninguno de los supuestos recogidos en el

artículo 245 LCSP, otorgándose audiencia al contratista con fecha de 17 de diciembre de 2025.

15º.- Con fecha de 8 de enero de 2026 tiene entrada respuesta a la audiencia por parte del contratista, por la que se exige, entre otras cuestiones, remisión del expediente al Consejo Consultivo de Canarias, al considerar preceptivo su informe en el procedimiento.

16º.- Por informe de 12 de enero de 2026 del Jefe de Área Jurídico-Económica se da respuesta a la audiencia del contratista, indicando, entre otras cuestiones, que como ya se había expuesto en el Informe Primero número 3 del informe de 11 de diciembre de 2025, se considera que no procede la remisión al Consejo Consultivo de Canarias, pero que, con objeto de ser lo más garantista posible con las reiteradas peticiones del contratista, se procederá a su remisión para que se pronuncie.

17º.- Con fecha 14 de enero de 2026, se remite el expediente al Consejo Consultivo de Canarias.

18º.- Con fecha de 21 de enero de 2026 tiene entrada comunicación del Consejo Consultivo de Canarias pronunciándose en el mismo sentido que el informe del Jefe de Área Jurídico-Económica de la Dirección General de Infraestructura Viaria al acordar no tramitar la solicitud de Dictamen toda vez que la solicitud no trae causa de una resolución contractual emprendida por la administración a la que se opone el contratista.

19º.- Por Orden n.º 22/2026, de 30 de enero, del Consejero de Obras Públicas, Vivienda y Movilidad, se acordó no estimar el encaje legal de las modificaciones defendidas y exigidas por la entidad adjudicataria del contrato y levantar la suspensión temporal total del mismo, siendo notificada la Orden con fecha de 3 de febrero de 2026 y constando el acceso de la UTE a la notificación a fecha de 10 de febrero de 2026.

20º.- Por Orden nº23/2026, de 30 de enero, del Consejero de Obras Públicas, Vivienda y Movilidad, se acuerda desestimar la solicitud de resolución contractual solicitada por la UTE al no concurrir el supuesto de resolución alegado por la misma, siendo notificada la Orden con fecha de 3 de febrero de 2026 y constando el acceso de la UTE a la notificación a fecha de 10 de febrero de 2026.

21º.- Con fecha 11 de febrero de 2026 se produce la presentación del proyecto a la Dirección General de Infraestructura Viaria».

3. En relación con el momento en el que se debía efectuar la concreta presentación del Proyecto objeto del contrato que nos ocupa, si bien la Administración considera que el proyecto de obras presentado por la UTE, por los defectos sustanciales de los que adolece, no se puede entender que sea el proyecto objeto del contrato, se señala en la Propuesta de Resolución lo siguiente:

«Cuarta. - La cláusula 11 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante PCAP) que rige el contrato establecía como plazo de ejecución de las obras lo siguiente:

“11.1.- El plazo máximo de redacción del proyecto de construcción será de CINCO (5) MESES, a contar desde el día que se firme el contrato y el plazo máximo de ejecución de la obra será de CUARENTA (40) MESES, a contar desde la iniciación de las mismas.

11.2.-. De conformidad con lo establecido en el artículo 195.2 de la LCSP, cuando la persona contratista no pudiese cumplir el plazo de ejecución por causas que no le sean imputables y así lo justificase debidamente, el órgano de contratación podrá concederle una ampliación de dicho plazo que será, por lo menos, igual al tiempo perdido, a no ser que aquélla pidiese otro menor. A estos efectos la persona responsable del contrato emitirá informe en el que se fije si el retraso producido está motivado o no por causa imputable a la persona contratista.”

El contrato fue firmado a fecha de 23 de agosto de 2023 y con fecha de 24 de octubre de 2023, tiene entrada escrito de la UTE solicitando la prórroga del plazo de ejecución de los trabajos de redacción del Proyecto de referencia.

Con fecha de 16 de enero de 2024 la UTE presenta nueva solicitud de prórroga hasta 24 de mayo de 2024, que fue concedida por Orden nº12/2024, de 29 de enero, del Consejero de Obras Públicas, Vivienda y Movilidad, autorizándose la ampliación del plazo de ejecución en CUATRO (4) meses adicionales para la redacción del proyecto.

Si bien el plazo máximo inicial era de cinco meses desde la firma del contrato, es decir, hasta 23 de enero de 2024, con la ampliación concedida, la UTE tuvo en la práctica hasta 23 de mayo de 2025, es decir, 9 meses para terminar y entregar el proyecto.

No obstante, con fecha de 20 de mayo de 2024, a escasos 3 días del final del plazo para entregar el proyecto terminado, solicitan la suspensión temporal total del contrato en los siguientes términos:

" (...) la UTE no puede continuar con la redacción del proyecto ya que, como se verá a continuación, las modificaciones son necesarias y, por ende, la terminación del mismo conllevaría introducir en el proyecto dichas modificaciones, lo que equivaldría a su ejecución sin que estas hayan sido autorizadas previamente.

(...)

4. Suspensión temporal total del contrato

Atendiendo a las circunstancias anteriores, en tanto no sean aprobadas por el órgano de contratación las modificaciones sugeridas, el contratista, que no tiene legitimación para modificar el contrato de forma unilateral, no puede proceder a la redacción y entrega del

proyecto en cumplimiento del contrato, por lo que consideramos que está justificada la suspensión temporal total del contrato por causas no imputables a la adjudicataria para que, por el órgano de contratación y previa solicitud de autorización del director de las obras se tramite el correspondiente expediente de modificación. (...) "

Es decir, el contratista comunica que no puede proceder a la redacción y entrega del proyecto en cumplimiento del contrato en los términos originalmente pactados, debido supuestamente a la entrada en vigor de nueva normativa que motiva una modificación del contrato.

En la voluntad de la Administración para llevar a buen término la ejecución del proyecto, por Orden nº98/2024, de 29 de mayo, del Consejero de Obras Públicas, Vivienda y Movilidad, se acuerda la suspensión temporal total del contrato a efectos de buscar la procedencia legal de las modificaciones exigidas por el contratista, lo que resulta en una serie de intercambios infructuosos con el mismo que culminan el 11 de febrero de 2025 en reunión en la que el Gerente de la empresa manifiesta su negativa a entregar el proyecto sin introducir las modificaciones solicitadas, a lo que el director de las obras y el técnico jurídico del centro directivo responden indicando la obligatoriedad de entregar los trabajos en los términos inicialmente pactados y la voluntad de estudiar el encaje de las modificaciones adicionales solicitadas por la empresa más allá del Código Estructural. Se propone en la misma reunión por la empresa un nuevo cambio en la motivación de la modificación denominada "mezclas bituminosas" solicitando más tiempo para entregar un informe que respalde la justificación de dichas modificaciones.

Sin embargo, con fecha de 24 de febrero de 2025, la UTE solicita la resolución contractual por causa imputable a la Administración.

Este procedimiento culmina con la desestimación de la solicitud de la UTE a la vista de los informes de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos referido en el antecedente 7º y en la postura del Consejo Consultivo de Canarias referida en el antecedente 16º.

Asimismo, con fecha de 10 de febrero de 2026 consta acceso a la notificación de la Orden nº22/2026 referida en antecedente 17º, por la que se acordaba el levantamiento de la suspensión temporal total del contrato y se exigía la presentación del proyecto en los términos previstos en el contrato y los pliegos vigentes, dentro del plazo pactado».

4. Por último, en relación con lo acaecido tras la presentación del proyecto resulta de interés lo siguiente, que también se expone en la Propuesta de Resolución al respecto:

«22º.- Con fecha 4 de marzo de 2026 se emite informe del responsable del contrato por el que se indica que el proyecto presentado ha incorporado de manera reiterada modificaciones solicitadas por la UTE y no autorizadas por el Órgano de Contratación, lo que

resulta en que el Proyecto presentado tenga un presupuesto mayor del previsto, concluyendo que:

“A falta de un mayor análisis del documento presentado por el Contratista, (...) - (...) - (...), UTE (...), se puede concluir que:

1.- El documento presentado excede de lo contratado, añadiendo una serie de modificaciones planteadas durante la redacción del documento de la que no se obtuvo autorización por parte del Órgano de Contratación.

2.- No se ha podido comprobar el aumento de cada una de estas modificaciones por separado para ver si están en relación a lo planteado, pero sí que se observa un incremento en el presupuesto del Proyecto presentado de 27.499.587,12 €, es decir, un 30,41% más de lo contratado. Esta cifra es todavía superior a lo solicitado en las diversas modificaciones solicitadas, donde se estimaba un incremento aproximado de 23 metros.”

(...)

Por otra parte, solicitan que, en virtud de lo dispuesto en los artículos 234.3 y 314 LCSP, se les dé un plazo para subsanar el proyecto, considerando que su incumplimiento no es suficiente para dar lugar de manera directa a la resolución contractual. Dicha solicitud ya fue respondida en la Orden nº64/2026, de 16 de marzo, del Consejero de Obras Públicas, Vivienda y Movilidad, por la que se acordaba el inicio de resolución contractual, al señalar que:

“Analizado el contenido del proyecto presentado, se estima que no concurre el supuesto de hecho previsto por el artículo citado, en tanto no trata de meras insuficiencias técnicas, errores materiales u omisiones en el proyecto, sino de un incumplimiento de las condiciones esenciales del contrato al elaborar e incluir unilateralmente unas modificaciones no autorizadas por el órgano de contratación prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido y contra las órdenes expresas de este (Orden nº22/2026 referida en antecedente 17º).

Dada la envergadura del incumplimiento, el carácter voluntario de este y la finalización del plazo parcial para la elaboración del proyecto, no concurren pues las circunstancias previstas en el artículo citado y por tanto no procede otorgar plazo adicional de subsanación”».

III

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

- La tramitación del presente procedimiento se inició por la Orden n. °64/2026, de 16 de marzo, del Consejero de Obras Públicas, Vivienda y Movilidad, mediante la

cual se acordó el inicio del procedimiento administrativo de resolución contractual del contrato denominado «*REDACCIÓN DEL PROYECTO DE CONSTRUCCIÓN Y EJECUCIÓN DE LAS OBRAS “TF-1. TRAMO: (...). AUMENTO DE CAPACIDAD CON VÍAS COLECTORAS SOBRE FALSO TÚNEL. ISLA DE TENERIFE”*» por considerar la Administración que concurre la causa de resolución del art. 211.1, letra f) LCSP al haberse entregado un proyecto que no cumple los términos del contrato, ejecutando modificaciones no autorizadas por el órgano de contratación y contraviniendo las órdenes expresas del mismo, proponiendo la incautación parcial de la garantía y otorgando audiencia al contratista y avalistas.

- El día 30 de marzo de 2026 se formularon alegaciones por parte de la contratista solicitando la práctica de la prueba consistente en la solicitud de informe de la Oficina de Supervisión Técnica del proyecto presentado y por Resolución nº76/2026, de 20 de abril, de la Directora General de Infraestructura Viaria, se acordó la apertura de un período de prueba por plazo de 10 días, remitiendo el proyecto presentado por la UTE al Servicio de Supervisión Técnica dependiente de la Viceconsejería de Infraestructuras y Transportes para su informe, suspendiendo el plazo máximo para resolver el presente procedimiento (art. 22 LPACAP) para ser informado. Posteriormente, el día 23 de abril de 2026 se emitió informe del Servicio de Supervisión Técnica al proyecto presentado por la UTE.

- El día 9 de junio de 2026 se emitió el informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias.

- El día 9 de junio de 2026 se le otorgó vista y audiencia a la contratista y avalistas y el día 24 de junio de 2026 dicha UTE formuló alegaciones.

En relación con ello, ya se señaló en el Fundamento II, que dicha contratista, con ocasión de este trámite, también solicitó que se les otorgara un plazo para subsanar el proyecto, remitiéndonos a lo expuesto sobre ello anteriormente.

- Después de todo ello se emitió la Propuesta de Resolución, objeto del presente Dictamen, cuya fecha de emisión se desconoce.

- Por último, además de lo ya referido es necesario añadir en cuanto a la tramitación del presente procedimiento, que en la Propuesta de Resolución se señala que:

«Por otro lado, la UTE solicita una nueva fase de práctica de prueba la cual debe rechazarse por reiterativa y por encontrarse su solicitud fuera de las competencias de la

oficina de Supervisión Técnica, en tanto a la misma no le compete supervisar hipotéticos de proyectos no contratados o autorizados por órganos de contratación de esta Administración.

Finalmente, solicita la UTE la paralización del expediente de resolución en tanto consideran existe una causa de resolución previa en virtud del artículo 245.c):

“c) La suspensión de las obras por plazo superior a ocho meses por parte de la Administración.”

Como ya se expuso por la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos en su informe de 28 de agosto de 2025, no concurre dicha causa de resolución en tanto

“ (...) la ejecución de la obra nunca comenzó, ya que la UTE contratista no llegó a presentar el proyecto

(...)

A entender de quien suscribe este informe, ninguna de causas de resolución del artículo 245 LCSP concurre en el presente caso: para que pueda operar la protección al contratista prevista en los artículos 245 y 246 LCSP – como sería la indemnización del 2 % por resolución contractual ante una eventual demora injustificada de la Administración en la comprobación del replanteo -, es necesario que se cumpla con la condición a la que se refiere la cláusula 24.2 del PCAP y el artículo 231.2 LCSP: que el contratista haya atendido la obligación contraída en la primera etapa del contrato suscrito, aportando el proyecto, y que éste haya sido objeto de supervisión, aprobación y replanteo por la Administración.”

Hasta la fecha presente, no se ha comunicado por parte del Tribunal Superior de Justicia de Canarias ninguna medida cautelar que impida la continuación del procedimiento».

La inadmisión de la nueva fase probatoria se considera conforme Derecho, pues está debidamente justificada en virtud de lo expuesto anteriormente y no se entiende que concurra en este supuesto indefensión.

IV

1. La Propuesta de Resolución, en forma de Borrador de la orden resolutoria, propone lo siguiente:

«1º.- Acordar la resolución del contrato de «REDACCIÓN DEL PROYECTO DE CONSTRUCCIÓN Y EJECUCIÓN DE LAS OBRAS “TF-1. TRAMO: (...). AUMENTO DE CAPACIDAD CON VÍAS COLECTORAS SOBRE FALSO TÚNEL. ISLA DE TENERIFE” por concurrir la causa de resolución del artículo 211.1 letra f) LCSP al haberse entregado un proyecto que no cumple los términos del contrato, ejecutando modificaciones no autorizadas por este órgano de contratación y contraviniendo las órdenes expresas del mismo.

2º.- *Incautar parcialmente la garantía en la parte proporcional correspondiente al servicio de redacción del proyecto, por concurrir causa de resolución derivada de un incumplimiento imputable al contratista, sin que proceda la reclamación de daños y perjuicios adicionales. Dicha garantía asciende al importe de VEINTICUATRO MIL NOVENTA Y CINCO EUROS (24.095,00 €).*

3º.- *Rechazar la solicitud de la UTE de un segundo trámite de práctica de la prueba y de suspensión del procedimiento de resolución por los motivos expuestos en el Antecedente n.º 28 de la presente Orden».*

2. El objeto del presente Dictamen consiste en determinar si procede la resolución del contrato referido por la causa y motivos expuestos anteriormente, es decir, si en este caso, la contratista de forma culpable no cumplió con la obligación de presentar el proyecto de obras objeto del contrato en plazo y forma, lo que implica evidentemente, determinar si concurre la causa de resolución del art. 211.1.f) LCSP.

La Administración entiende que lo presentado, como proyecto de obras, por parte de la contratista no se puede considerar, por su contenido concreto, como el proyecto de obras objeto del contrato, y la contratista entiende que lo presentado por ella adolece de defectos técnicos subsanables, razón por la que considera que sí ha cumplido con su obligación contractual.

3. En relación con la causa de resolución aducida, este Consejo Consultivo ha señalado en diversos dictámenes, como por ejemplo, en el Dictamen 450/2025, de 30 de octubre, lo siguiente:

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

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

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

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

Entre otros, en nuestros Dictámenes 334/2021, de 17 de junio y 374/2019, de 17 de octubre hemos señalado:

“ (...) Una obligación contractual esencial sería aquella que tiende a la determinación y concreción del objeto del contrato de forma que su incumplimiento determinaría que no se alcance el fin perseguido por el contrato.

Ahora bien, en el mismo sentido de la Propuesta de Resolución, debe decirse que ha venido señalando el Tribunal Supremo, así, en su STS de 1 de octubre de 1999 que “a los efectos de apreciar un incumplimiento bastante para la resolución, lo determinante debe ser que afecte a la prestación principal del contrato, y que se exteriorice a través de una inobservancia total o esencial de dicha prestación”, es decir, que lo determinante para dilucidar el carácter esencial de una obligación no es la calificación, en el sentido de “denominación” que se le dé en el contrato, sino su relación determinante con el objeto mismo del contrato. Así resulta, como transcribe 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”».

Doctrina que resulta ser aplicable al presente asunto.

4. En este supuesto, antes de entrar sobre la cuestión de fondo, es necesario señalar que la contratista considera que el primer procedimiento de resolución contractual, el relacionado con la suspensión del plazo para presentar el proyecto anteriormente referido, se encuentra *sub iudice* ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias a través del procedimiento ordinario 72/2026.

Pues bien, se ha de señalar que dicho procedimiento de resolución contractual finalizó, en vía administrativa, por resolución declarando la no procedencia de tal resolución contractual, pero ello no impide el inicio de un posterior procedimiento de resolución contractual tramitado por otra causa distinta [art. 211.1. f) LCSP], el

que aquí nos ocupa, máxime, cuando como manifiesta la Administración no ha recaído todavía resolución judicial que impida un nuevo procedimiento de resolución contractual, ni consta medida cautelar que incida de forma alguna en la tramitación del presente procedimiento.

5. En cuanto al fondo del asunto, se ha de tener en cuenta lo manifestado en el ya mencionado informe del Servicio de Supervisión Técnica, en el que resulta de interés lo siguiente que:

«Nudo de la Comisaría.

(...)

Sin embargo, analizando el proyecto presentado, se observa que la solución propuesta para el nudo de la Comisaría no coincide con la solución ofertada.

El diseño de la glorieta en el enlace de la Comisaría es una rotonda tipo “hipódromo” donde no se han incluido los pasos inferiores por debajo de ella. Tampoco se han proyectado los giros a la derecha segregados ni tampoco tiene diseño de turboglorieta.

Glorieta lado tierra del CC Gran Sur.

(...)

Sin embargo, analizando el proyecto presentado, se observa que la solución propuesta para la Glorieta lado tierra del CC Gran Sur no coincide con la solución ofertada. De hecho, la glorieta del lado tierra del enlace del Centro comercial Gran Sur no se ha proyectado, permaneciendo la existente. No tiene diseño de turboglorieta ni se proyectan giros a derecha segregados.

Ajustes de la rasante del tronco.

(...)

Sin embargo, analizando el proyecto presentado, se observa que la solución propuesta para el ajuste de la rasante del tronco no coincide con la solución ofertada.

El acuerdo vertical cóncavo en el p.k. 75+526,451 tiene un Kv de 3.250 y en el acuerdo vertical convexo en el p.k. 75+013.269, el Kv es de 2.300. Ambos acuerdos están por debajo del mínimo que se recoge en la Instrucción 3.1-IC de trazado para disponer de visibilidad de parada para una carretera de velocidad de proyecto 100 km/h.

Método constructivo del falso túnel.

(...)

Sin embargo, analizando el proyecto presentado, se observa que la solución propuesta para el sistema constructivo del falso túnel no coincide con la solución ofertada.

La solución que se diseña en el proyecto aportado por el licitador adjudicatario es una estructura de vigas de hormigón apoyadas en muros laterales y en la pila central.

CONCLUSIONES

Analizado el proyecto remitido por la Dirección General de Infraestructura Viaria se constata que no se recogen las propuestas ofertadas por la UTE (...), por las cuales resultó adjudicataria de la licitación, incumpliendo el contrato administrativo suscrito con el Consejero de Obras Públicas, Vivienda y Movilidad el 23 de agosto de 2023, en particular la cláusula primera al no sujetarse estrictamente a “ (...) las condiciones contenidas en su oferta”.

Por todo lo anterior este Servicio de Supervisión Técnica no informa si existen defectos o precios inadecuados, tal como se determina en el artículo 234 de la LCSP, al no ser el proyecto presentado el objeto del contrato.

No consta en este Servicio la existencia de una Orden del órgano de contratación autorizando la modificación del contrato».

6. Por todo ello, queda acreditado suficientemente no solo que en el proyecto presentado por la contratista se incluyeron de forma unilateral por parte de la UTE modificaciones contractuales, las cuales solo se pueden acordar por la Administración, siguiendo el procedimiento administrativo previsto en la LCSP, sino que lo aportado por la UTE, por las deficiencias sustanciales de las que adolece, impide entender que haya cumplido con su obligación contractual principal, la de elaborar el referido proyecto conforme había contratado, pues lo presentado por ella se aparta en cada uno de los sectores en los que se desarrollaran las futuras obras de lo pactado contractualmente, como demuestra de forma pormenorizada y razonada el informe reproducido anteriormente.

Así, por ello se considera que la contratista ha incurrido claramente en la causa de nulidad del art. 211.1. f) LCSP, sin que tal incumplimiento se haya justificado por la contratista, procediendo por ello la resolución contractual que se pretende.

7. Por último, ese incumplimiento del contrato sin causa justificada que debe calificarse de grave y, por ende, culpable, como ya se ha dicho, tiene los siguientes efectos:

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

incumplimiento está referido exclusivamente a la primera fase del contrato, la presentación del proyecto.

Además, dado que la Administración no ha entrado aun a valorar si existen daños y perjuicios, tal circunstancia se deberá sustanciar posteriormente en un procedimiento autónomo y contradictorio (art. 113 RGLCAP).

CONCLUSIÓN

Se dictamina conforme a Derecho la Propuesta de Resolución por la que se procede a la resolución del contrato administrativo denominado «*Redacción del proyecto de construcción y ejecución de las obras "TF-1, Tramo: (...). Aumento de capacidad con vías colectoras sobre falso túnel. Isla de Tenerife"*», adjudicado a la entidad mercantil (...), UTE, por las razones expuestas en el Fundamento IV del presente Dictamen.