



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº 138/2025

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 29 de mayo de 2025, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por la Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Yecla, mediante oficio registrado el día 15 de abril de 2025 (REG 202590000297168), sobre resolución de contrato relativo a la Creación de Centro Enoturístico y actuaciones de eficiencia energética en edificios de uso turístico - Casa de Los Arcos (exp. 2025_139), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Mediante Decreto de la Alcaldía de Yecla núm. 1719, de 9 de abril de 2024, se acordó iniciar el procedimiento de contratación, mediante procedimiento abierto simplificado, sujeto a tramitación ordinaria, de las obras de *“Creación de Centro Enoturístico y actuaciones de eficiencia energética en edificios de uso turístico - Casa de los Arcos. Plan de Sostenibilidad Turística “Yecla es +”. Actuación 7 - Eje 2 y Actuación 18 - Eje 4. Financiado por la Unión Europea - Next Generation EU-PRTR. (C.O.5/24)”*.

En la Cláusula 5 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), relativa a la *Duración del contrato*, se disponía que ésta se fijaba entre la fecha de formalización del contrato y la de recepción de la obra. También se preveía que *“El plazo de ejecución material de las obras se fijará en el apartado E del CCP, con el alcance que se establece en la cláusula 32.*

La ampliación del plazo de ejecución será posible dentro de los límites indicados de duración total, y de acuerdo a lo establecido en la cláusula 32.C. de este pliego”.

En dicha Cláusula 32, titulada *“Plazo de ejecución de las obras y prórroga. Aprobación del programa de trabajo”*, se disponía, en su subapartado A, que *“El plazo máximo de ejecución de las obras será el ofertado, en su caso,*

por el adjudicatario, en caso contrario, el indicado en el apartado E del CCP. Dicho plazo se contará a partir del día siguiente al del acta de comprobación del replanteo si no tuviese reservas o, en caso contrario, al siguiente al de la notificación al contratista de la resolución autorizando el inicio de las obras”.

Además, en el subapartado C, letra c), se permitía la ampliación del plazo de ejecución de la obra, siempre que la causa que la exigiese no fuese imputable a la contratista. En este supuesto se contemplaba la posibilidad de que hubiese incumplido un plazo parcial, pero que la contratista, tras la oportuna penalización, se comprometiese a concluir los trabajos en el plazo adicional que se le concediera.

Por otro lado, en el mencionado apartado E del *Cuadro de características particulares para la contratación* (CCP) se establecía un plazo de ejecución de la obra de 7 meses.

SEGUNDO.- Efectuada la correspondiente licitación, mediante acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 5 de junio de 2024, se adjudicó a la mercantil *Urgacén Viena 25, S.L.* (en adelante, *Urgacén*) el contrato de obras citado, por el precio total de 622.278,80 € (514.280,00 €, más el IVA correspondiente, por importe de 107.998,80 €).

En la Cláusula 17 PCAP y en el apartado L.2 CCP (*Criterios matemáticos de valoración de las ofertas*), Subapartado D, se permitía ofertar como mejora en el plazo de ejecución del contrato una reducción de hasta 1 mes respecto del inicialmente previsto. En atención a ello, la mercantil licitadora propuso dicha mejora temporal, que la Mesa de Contratación tuvo en cuenta, como criterio de adjudicación, para efectuarla en su favor.

El contrato se formalizó en documento administrativo el 3 de julio de 2024.

En la Cláusula Tercera del contrato se establecía que *“La ejecución las obras del contrato, de conformidad con lo dispuesto en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, se desarrollarán desde el día 15 de julio de 2024 al 14 de enero de 2025, ambos inclusive, en el lugar indicado en el proyecto técnico, de acuerdo con lo establecido en el Proyecto Técnico, previa firma del acta de comprobación del replanteo, que tendrá lugar como máximo el día 12 de julio de 2024”*.

Pese a ello, obra entre los antecedentes del expediente remitido para Dictamen el *Acta de comprobación de replanteo e inicio de obra*, levantada con efectos de 22 de julio de 2024, en la que se exponía que los comparecientes -entre ellos, un representante de la mercantil adjudicataria- consideraban viable el proyecto a ejecutar.

Asimismo, se recogía la autorización de la Dirección de obra para que las obras se iniciasen ese mismo día. Por último, se precisaba que el plazo de ejecución del contrato era de 6 meses, que concluiría el 22 de enero de 2025.

TERCERO.- El 9 de octubre de 2024 se emitió un informe por el arquitecto y el arquitecto técnico municipales, con el visto bueno del Jefe Servicios Técnicos Municipales y del Concejal Delegado de Obras e Infraestructuras.

En este documento se alertaba sobre el escaso avance de las obras y se señalaba que habían transcurrido más de dos meses desde su inicio, lo que suponía un tercio del plazo de duración del contrato, al tiempo que se advertía que las labores ejecutadas se limitaban a actuaciones previas, demoliciones, desescombros y movimientos parciales de tierras, lo que constituía un 5% del total del proyecto.

Asimismo, se destacaba que *“Aunque las obras no han sido abandonadas, se ha constatado un alarmante retraso en el cumplimiento del cronograma de trabajo establecido. Más allá de este retraso, se evidencia una notable carencia de recursos tanto personales como de maquinaria por parte del contratista, lo cual genera serias dudas sobre la capacidad para cumplir con los plazos previstos”*.

Por ese motivo, se proponía al órgano de contratación que advirtiese a la contratista de que se le podían imponer las penalidades previstas en el PCAP y en la legislación sobre contratación pública.

CUARTO.- Con fecha 10 de octubre de 2024, un representante de la contratista presenta un escrito en el que informa de que se ve obligada a paralizar la obra hasta que se subsanen las deficiencias del proyecto respecto de la cimentación, dado que no se tiene claro cómo continuar los trabajos de la citada cimentación y de la estructura surgida durante la excavación.

También manifiesta que, una vez que se resuelvan los imprevistos, se pasará un presupuesto de todo lo que se ha ejecutado y no está contemplado en el proyecto, y solicita que se reforme o modifique éste último para solucionar dichos imprevistos.

QUINTO.- Los Directores facultativos de las obras, con el visto bueno del Jefe Servicios Técnicos Municipales y del Concejal Delegado de Obras e Infraestructuras, realizaron el 15 de octubre otro informe en el que exponían que se había mantenido una reunión con representantes de la empresa para “aclarar las causas de la aparente paralización y la preocupante lentitud en el progreso de las obras”.

Se destacaba que la contratista había informado de que la paralización se debía *“principalmente a la evaluación interna propia de su viabilidad económica, especialmente debido a los costos extraordinarios relacionados con las excavaciones y cimentaciones”*.

Por último, se señalaba que se había acordado con la mercantil llevar a cabo las siguientes acciones:

- *Continuar las excavaciones hasta alcanzar el estrato firme, según lo previsto en el proyecto.*
- *Considerar la innecesaridad de realizar bataches, como en principio el contratista argumentaba, alineando esta solución con lo previsto en el proyecto.*

- *En los cerramientos colindantes medianeros, emplear una solución de enanos de cimentación si el terreno lo permite (una vez procedida la excavación), evitando la ejecución de muros de hormigón que implicarían mayor dificultad técnica y riesgo”.*

SEXTO.- Con fundamento en el informe técnico citado, la Junta de Gobierno Local adoptó, el mismo 15 de octubre de 2024, un acuerdo por el que se requería a la contratista para que agilizase los trabajos y para que terminase la obra dentro de plazo.

De igual modo, se le advertía que las obras están financiadas por la Unión Europea con cargo a los fondos *Next Generation EU*, en el marco del Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia. Por ello, se explicaba que el Ayuntamiento sería inflexible en el cumplimiento del plazo de ejecución del contrato. Además, se le anunciaba que, en caso de demora, la Administración municipal procedería a imponer las penalidades que correspondiesen y ejercer las acciones que fuesen necesarias para la defensa de sus intereses.

SÉPTIMO.- El 18 de octubre de 2024 se emite otro informe técnico en el que se responde a las alegaciones realizadas por el representante de la contratista en el escrito que presentó el día 10 de ese mes.

En este informe se destacaban que no se habían constatado hasta ese momento “situaciones imprevistas ni deficiencias que justifiquen la paralización del proyecto o la necesidad de modificar el proyecto aprobado. Las circunstancias señaladas en el escrito se corresponden con ajustes habituales en obras de rehabilitación de edificios existentes, donde es normal adaptar las soluciones y el proceso constructivo a las realidades que se encuentran durante la ejecución”.

Además, se resaltaba que no se había realizado la excavación que se había proyectado, y que no existía justificación técnica para incurrir en ese retraso. Se añadía que el ritmo de ejecución era insuficiente y que comprometía el cumplimiento de los plazos pactados. También se advertía una falta clara de adscripción de medios humanos y técnicos adecuados por la contratista, lo que suponía la verdadera causa del retraso en la ejecución de la obra. En consecuencia, se sostenía que la responsabilidad por dicha demora recaía exclusivamente sobre la contratista.

Por último, se concluía que no existía justificación técnica alguna que avalase la paralización de las obras ni la necesidad de reformar o de modificar el proyecto, puesto que no se había producido alguna contingencia o deficiencia que lo motivase.

OCTAVO.- El 14 de noviembre de 2024 se emitió otro informe técnico en el que se advertía que había transcurrido más de la mitad del plazo de duración del contrato y que apenas se había ejecutado poco más del 5% del presupuesto de ejecución material (PEM), y se estimaba que era muy difícil que se pudieran recibir las obras el 22 de enero de 2025.

Por esa razón, se proponía que se le impusiesen a la contratista las penalidades previstas en la legislación y en el

PCAP y que se le advirtiese de la posibilidad de que se resolviese el contrato por causa a ella imputable.

NOVENO.- Más adelante, el 13 de diciembre de 2024, se elaboró otro informe técnico en el que se confirmaba que el ritmo de ejecución de las obras era muy lento, lo que ponía en riesgo el cumplimiento de los plazos contractuales establecidos, y que ello sugería la imposibilidad de finalizar los trabajos conforme a lo establecido. De hecho, se informaba de que se había consumido el 80 % del plazo establecido y que apenas se había ejecutado un 9,5 % del total de la obra.

A continuación, se advertía de que la contratista había incumplido las obligaciones que, en relación con la maquinaria, los medios personales y la plantilla de personal adscritos a la obra, se establecían en la Cláusula 39 PCAP. A eso se añadía que la empresa había incumplido también la obligación de designar técnico cualificado como Jefe, que debía permanecer durante el horario laboral a pie de obra.

De igual modo, se recordaba que en el artículo 211.1,d) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP), se contempla la posibilidad de resolver el contrato cuando se produzca demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista y, en todo caso, cuando se incurra en un retraso injustificado sobre el plan de trabajos establecido en el pliego o en el contrato por un plazo superior a un tercio del plazo de duración inicial del contrato, incluidas las posibles prórrogas.

En este caso, se sostenía que se había acumulado un retraso injustificado sobre el plan de trabajos establecido por un período superior a un tercio de la duración inicial del contrato.

Por último, se destacaba que la contratista había manifestado su intención de concluir la obra y que había solicitado de manera informal, a través de correo electrónico, una posible ampliación del plazo de hasta 3 meses, alegando circunstancias ajenas a su labor.

En consecuencia, se insistía en la procedencia de imponer las penalidades previstas y de valorar la posibilidad de iniciar un procedimiento de resolución del contrato.

DÉCIMO.- Con fecha 19 de diciembre de 2024 un representante de la contratista solicita que la duración de las obras se amplíe 3 meses porque explica que la obra se ha retraso por los siguientes motivos:

a) Por la necesidad de implementar una jornada laboral reducida por la alerta (naranja) de temperaturas elevadas entre julio y agosto, lo que provocó la imposibilidad de avanzar con los trabajos durante 2 semanas.

b) Por las fiestas locales, lo que supuso un retraso de 5 días.

c) Por falta de un estudio geotécnico, lo que ha supuesto un retraso en la excavación. Se tuvo que localizar subcontratas y pedir presupuestos que ocasionaron unas 3 semanas de retraso.

d) Debido a las alertas por amenazas de lluvia y de dana entre los meses de agosto y octubre, que motivó un retraso de 7 días.

e) Por los cambios realizados en la cimentación, que motivó cambios en los pedidos de material y de recepción de nuevos materiales, que ocasionó 2 semanas de retraso.

f) Debido a modificaciones en la estructura, que provocó un retraso para pedir los perfiles de acero necesarios y en la toma de medidas y cotas por parte de la subcontrata. Esto ha supuesto, aproximadamente, un mes de retraso.

UNDÉCIMO.- Con fundamento en lo que se exponía en los dos últimos informes técnicos citados y en un informe del Jefe de Contratación y Patrimonio, la Junta de Gobierno Local acordó, el 30 de diciembre de 2024, declarar que la demora en la ejecución de las obras y el incumplimiento de las condiciones especiales que se había pactado respecto a la adscripción de medios suponía un incumplimiento del contrato. Por esa razón, adoptó la decisión de imponer a la empresa, a partir del día siguiente al previsto para la finalización de las obras (22 de enero de 2025), las penalidades diarias previstas en los artículos 192 y 193 LCSP, que ascendían a 308,56 €.

DUODÉCIMO.- Con fecha 15 de enero de 2025 los Directores de la obra realizaron un informe en el que admitían que el número total de días hábiles en los que debe entenderse debidamente superado el plazo de ejecución de la obra es de 10, por lo que debía entenderse que tenía que estar concluida el 5 de febrero de 2025.

DECIMOTERCERO.- Un representante de la contratista presentó el 17 de enero de 2025 un escrito en el que manifestaba su oposición a que se le impusieran penalidades.

Argumentaba que no le son imputables las causas de la demora en la ejecución de la obra por las siguientes razones, que se exponen de forma sucinta: a) Porque no se realizó un estudio geotécnico que determinara las características del terreno en el que debían realizarse los trabajos; b) Esa carencia motivó que se tuviesen que realizar cambios importantes en el diseño estructural; c) Dichas variaciones justificaron las interrupciones en el cronograma de obra, ya que requirieron ajustes en la planificación de actividades, así como la obtención de materiales y la contratación de personal especializado; d) Por último, que esas variaciones conllevan un aumento en los costes de ejecución debido a la necesidad de realizar estudios complementarios, incremento de los materiales estructurales, contratación de equipos y maquinaria adicional y prolongación de la duración de la obra, entre otras circunstancias.

Finalmente, expresaba su intención de continuar las labores pero solicitaba que se ampliase el plazo de ejecución de la obra en los términos planteados el 19 de diciembre de 2024, es decir, en 3 meses, de modo que los trabajos concluyesen el 7 de abril de 2025.

En apoyo de sus alegaciones, adjuntaba un informe pericial realizado por un arquitecto técnico el 8 de enero de 2025 y un documento denominado *Tabla comparativa*, con el que parecía justificarse que se habían realizado cambios y ejecutadas partidas no contempladas en el proyecto, por importe de 117.325,66 €.

DECIMOCUARTO.- Los Directores de la obra, con el visto bueno del Jefe de Servicios Técnicos Municipales y del Concejal Delegado de Obras e Infraestructuras, elaboraron un informe el 22 de enero de 2025 en el que valoraban las alegaciones realizadas por la contratista.

Así, con relación a) a las causas de la demora en la ejecución de la obra, analizaban el efecto de que no se hubiera realizado un estudio geotécnico previo, y respondían que las obras eran de rehabilitación y que en el solar existía una edificación antigua de un porte similar al que se pretende ejecutar con el proyecto, por lo que la transmisión de cargas al terreno, una vez ejecutadas las obras, es equivalente o similar a la que existía antes del inicio de las obras.

Explicaban que la opción de realizar un estudio geotécnico surgió únicamente porque la contratista no quería excavar hasta la cota marcada en el proyecto. La Dirección Facultativa aceptó esta alternativa siempre que se justificara la idoneidad de la nueva cota mediante un estudio geotécnico, y dio la opción a la contratista de realizarlo, pero ésta no lo llevó a cabo. Por esa razón, *“se ordenó que se realizara la excavación, encontrándose el firme resistente, incluso a una cota superior en algunos puntos a la proyectada. De esta forma se demostraron que las alegaciones, sobre esta cuestión carecían de fundamento y que el retraso fue provocado por la propia dejadez del contratista”*.

Acerca b) de las modificaciones estructurales realizadas, destacaban que no tienen la envergadura que se pretende argumentar, ya que consistieron en ajustes técnicos menores, implementados para adecuarse a la realidad de la obra y agilizar su ejecución, no para complicarla. Además, dichas modificaciones fueron recogidas, contrariamente a lo que se sostiene, conforme a lo establecido en la LCSP, y el impacto en los plazos fue mínimo. El contratista, lejos de verse perjudicado, se benefició de esas decisiones, que facilitaron la ejecución.

Respecto de c) las interrupciones y retrasos en la planificación, sostenían que fueron provocadas, en su mayoría, por la falta de personal y recursos adecuados por parte del contratista. Durante semanas, la obra avanzó con un número de trabajadores insuficiente y sin maquinaria adecuada, lo cual era de público conocimiento y fue constatado por la Dirección Facultativa.

Finalmente, d) sobre el impacto económico de las modificaciones, señalaban que *“Se alega un incremento del precio del contrato superior al 10%, atribuyendo este sobrecoste a las modificaciones. Sin embargo, esta afirmación no se sostiene ni documental ni económicamente. Las variaciones introducidas han supuesto una reducción en los elementos estructurales inicialmente proyectados, por lo que el coste real de los materiales y mano de obra fue, si acaso, menor al previsto. No se contrataron equipos ni personal adicional, como erróneamente se expone, y las cifras presentadas en el informe de alegaciones no responden a la realidad de la obra ni a las actas de mediciones”*.

En otro sentido, respecto de la ampliación del plazo solicitada, recordaban que, el 19 de diciembre de 2024, la contratista presentó dicha solicitud, que ya se atendió parcialmente conforme a lo que se expone en el informe de esa Dirección emitido el 15 de enero de 2025.

Por último, resaltaban que estaban dispuestos a valorar nuevas justificaciones para los retrasos siempre que estas estuviesen clara e inequívocamente fundamentadas, descartando cualquier alegación genérica o falta de documentación. Reconocían que han incidido factores parciales ajenos a la contratista que han contribuido al retraso, pero que son secundarios ante la evidente falta de medios materiales y personales aportados por la empresa.

DECIMOQUINTO.- Con fecha 3 de febrero de 2025 el representante de la contratista presentó otro escrito en el que solicitaba una ampliación del plazo de ejecución de la obra en 4 meses y 4 días, que es el período (del plazo de 6 meses establecido) en el que sostiene que no se pudieron desarrollar los trabajos por las siguientes circunstancias, que se exponen de forma resumida:

a) Modificaciones en la cimentación.

b) Realización de trabajos alternativos acordados con el anterior Director de obra.

c) Circunstancias ajenas a la voluntad de la empresa, en particular el cambio en la Dirección de las obras; la demolición de la fachada de la Casa de los Arcos; la modificación de la cimentación y sus implicaciones; el descubrimiento de un *túnel subterráneo*; la variación de la cimentación del proyecto; las alteraciones de la estructura metálica; las condiciones meteorológicas adversas, la retirada parcial de los andamios y su posterior reposición y el retraso de la ejecución de la estructura metálica.

Con el escrito se adjuntaba un anexo documental.

DECIMOSEXTO.- La Dirección Facultativa emitió un informe el 17 de febrero de 2025 en el que, de manera abreviada, se exponía lo siguiente acerca de la solicitud de ampliación de plazo planteada:

a) Los cambios en la cimentación consistieron únicamente en ajustes mínimos y habituales en este tipo de intervenciones, que no incidieron de forma significativa en los plazos de ejecución.

b) Que no existe documentación técnica ni contractual que acrediten los cambios que, al parecer, se acordaron con el anterior Director de obra. Además, en todo caso, dichas modificaciones no justificarían el retraso en el que se ha incurrido.

c) No se han acreditado las circunstancias ajenas a las que se refiere la contratista, ni se han justificado con alguna documentación técnica o administrativa. Se entiende que tampoco justificarían la demora que se ha producido.

De igual forma, en el informe se rebatían todos y cada uno de los motivos de ampliación indicados por el contratista en sus escritos.

De manera contraria, se argumentaba que los técnicos del Ayuntamiento habían advertido a la empresa contratista que el incumplimiento de los plazos encontraba su origen en la falta de medios materiales y humanos adecuados para la ejecución de los trabajos, así como en una gestión ineficiente y en la falta de compromiso. Se destacaba, en ese sentido, que la entidad de la demora y el estado de las obras evidenciaban el abandono del grueso de la obra y la falta de fundamento para conceder la ampliación solicitada del plazo.

Además, en el informe se concluía que no existían fundamentos técnicos suficientes que justificasen la totalidad de los retrasos alegados. Se exponía que lo que realmente se ha constatado en la obra es una situación de abandono técnico continuado. Y se señalaba que esa circunstancia es motivo de resolución del contrato por incumplimiento grave, conforme a lo dispuesto en el artículo 211 LCSP.

Se añadía que *“Esta situación no requiere de una valoración exclusivamente técnica o propia de la Dirección Facultativa para ser evidente; cualquier observador imparcial podría constatarla sin dificultad.*

Dicho esto, y ante la falta de indicios que sugieran un cambio de tendencia en la ejecución de los trabajos, queda patente que no existen perspectivas realistas de finalización de la obra en un plazo razonable.

Por lo tanto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 211.1.d de la ley de Contratos, lo que procedería es la resolución del contrato por incumplimiento culpable, dado el estado actual de los trabajos, la ausencia de garantías sobre su correcta finalización, con los riesgos que esto supone de perder una subvención de más de 3 millones de euros”.

Por esos motivos, se proponía la resolución del contrato en aplicación de lo previsto en el citado artículo 211.1,d) LCSP, ante el incumplimiento manifiesto de los plazos contractuales y la falta de garantías sobre la finalización de los trabajos en un tiempo razonable.

DECIMOSÉPTIMO.- Con fecha 18 de febrero de 2025, el Jefe de Contratación y Patrimonio y Responsable del Contrato emite un informe en el que recuerda en que en el párrafo tercero de la Cláusula 56 PCAP (Responsabilidad e indemnizaciones por daños derivados de incumplimientos contractuales) se establece que *“Cuando el contratista, por causas imputables al mismo, hubiere incurrido en demora respecto al cumplimiento del plazo total, la Administración podrá optar, atendidas las circunstancias del caso, por la resolución del contrato o por la imposición de las penalidades diarias en la proporción de 0,60 euros por cada 1.000 euros del precio del contrato, IVA excluido”.*

También se destaca que esa regulación se corresponde con lo previsto en los artículos 192 y 193 -en particular, en el apartado 3 de este último precepto- LCSP, relativos al incumplimiento parcial o defectuoso del contrato y a las demoras de ejecución del contrato.

De igual forma, se recuerda que la Junta de Gobierno Local ya adoptó, el 30 de diciembre de 2024, el acuerdo de iniciar un procedimiento de imposición de penalidades a la contratista. Asimismo, que las alegaciones en su contra formuladas por la empresa se han rechazado en el informe de la Dirección facultativa de 17 de febrero de 2025.

Asimismo, y con fundamento en ese informe, considera que las obras no se van a poder finalizar en un plazo razonable y que no existe justificación suficiente para conceder la ampliación de plazo solicitada. También se expone que la ejecución de las obras carece del ritmo necesario y que se han producido otros incumplimientos evidentes por parte de la contratista. En consecuencia, entiende que ello hace aconsejable la resolución del contrato.

Ante esas circunstancias, propone:

1.- Dejar sin efecto y archivar el expediente de imposición de penalidades por demora en la ejecución del contrato de obras, iniciado por acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 30 de diciembre de 2024.

2.- Declarar los hechos referidos constitutivos de incumplimiento culpable del contratista, tanto por la demora provocada en la ejecución de las obras, como por el incumplimiento de las condiciones *especiales* del contrato referidas a la adscripción de medios, que puede dar lugar a la resolución del contrato de conformidad con lo establecido en el artículo 193.3 LCSP y en la Cláusula 64 PCAP (*Resolución anticipada del contrato. Causas y procedimiento*), apartado A (*Causas de resolución*), números 9 y 10.

3.- Conceder audiencia a la contratista y a *Fiatc Mutua de Seguros y Reaseguros* y a *Credicand Suscripción de Riesgos, S.L.*, aseguradora y agencia de suscripción representante de la aseguradora, respectivamente, que suscribieron un seguro de caución en favor de la mercantil para que pudiese constituir la garantía definitiva exigida.

DECIMOCTAVO.- Con fecha 18 de febrero de 2025, la Junta de Gobierno Local adopta el acuerdo del iniciar el procedimiento de resolución contractual en los mismos términos que se recogen en el informe del Jefe de Contratación y Patrimonio y Responsable del Contrato, elaborado ese mismo día.

DECIMONOVENO.- El representante de la contratista presenta un escrito el 3 de marzo siguiente en el que advierte que el 27 de febrero de 2025 presentó un escrito en el que solicitaba copia de los informes que se mencionan en el acuerdo de la Junta de Gobierno Local del día 18 de ese mes de febrero. Por esta razón, solicita que se le conceda un nuevo plazo para formular entonces nuevas alegaciones.

No obstante, precisa que, en tanto recibe esos documentos, manifiesta su oposición a la resolución del contrato.

De forma inicial, recuerda que en el acuerdo señalado se determina que los incumplimientos que podrían dar pie a la resolución del contrato son dos: a) La demora en la ejecución de las obras del contrato, y b) El incumplimiento de las condiciones *esenciales* relativas a la adscripción de medios para su cumplimiento. También precisa que ello

se fundamenta en lo establecido en el artículo 193.3 LCSP y en la Cláusula 64 PCAP, apartado A, números 9 y 10, respectivamente.

En relación con la segunda causa propuesta, destaca que la citada Cláusula del PCAP, y los apartados y números referidos, *“determinan como causas de resolución la demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista (apartado 9º, y el reiterado incumplimiento de las obligaciones contractuales esenciales señaladas en las cláusulas 2.E.4 y 48 del PCAP. Es importante adelantar, aunque se insistirá en ello después, que la referida Cláusula 2.E.4 se refiere a los incumplimientos de las obligaciones en relación con la protección de datos, y la Cláusula 48 por su parte hace referencia al cumplimiento de las obligaciones fiscales, medioambientales, sociales y laborales. Además, y mayor abundamiento, también tenemos que adelantar sobre la imputación que se hace contra mi patrocinada de no adscripción de medios; pues bien, en el PCAP no se establece como condición especial de ejecución la adscripción de medios, sino que es un requisito de solvencia, que fue por lo tanto valorado a la hora de adjudicar el contrato.*

En definitiva, entendemos que la causa de resolución invocada en el Acuerdo se debe centrar en la presunta demora del contratista del cumplimiento del plazo de ejecución, puesto que la no adscripción de medios materiales que se imputan no puede considerarse causa de resolución del contrato. No obstante (...), se contestarán en este escrito de oposición ambas causas de resolución a las que se aduce en el Acuerdo de inicio de la resolución contractual”.

A continuación, en la Alegación segunda del escrito se refiere a las causas de la demora sufrida en la ejecución de la obra. En ella, denuncia que el informe de la Dirección facultativa de 17 de febrero de 2025 carece de la motivación suficiente, pues en él se habla de manera genérica de *“obras ejecutadas a ritmo lento, falta de maquinaria y personal, demora en la ejecución de la obra, todo sin mayor concreción ni especificación. Y que la obras no van a poder finalizarse en plazo, resulta obvio, pero desde luego que en absoluto resulta obvio que la causa sea imputable a mi representada”.*

Seguidamente, detalla los motivos reales de los retrasos experimentados en la ejecución de la obra, que se precisan en un informe realizado por un arquitecto técnico y que coinciden con los que ya había denunciado previamente. Expuestos de forma abreviada, son los siguientes:

a) Durante la fase inicial del proyecto no se realizó un informe geotécnico que determinara las características del terreno y sus implicaciones para el diseño estructural.

b) Por esa razón, se tuvieron que realizar modificaciones en el proyecto que han supuesto un incremento en el precio del contrato (según la oferta, 514.280 €, sin impuestos) de más del 10%, tal y como puede comprobarse con la tabla comparativa presentada entre las mediciones del proyecto de las partidas afectadas (60.887,30 €) y las modificaciones por modificaciones y partidas no contempladas (117.325,50 €), cifrándose el incremento de costes en 56.441,12, según la planificación realizada en el mes de octubre.

c) Las modificaciones estructurales llevaron a interrupciones en el cronograma de obra, ya que requirieron ajustes en la planificación de actividades, así como la obtención de materiales y la contratación de personal especializado.

d) Las variaciones en el diseño original han implicado un aumento en los costes de ejecución, debido a la necesidad de estudios complementarios posteriores, incremento en los materiales estructurales, contratación de equipos y maquinaria adicional, prolongación de la duración de la obra, etc.

Por esas razones, sostiene que el retraso o demora en la ejecución de la obra no se puede imputar en absoluto a su representada, sino que obedece a la falta de estudio geotécnico y a las continuas modificaciones estructurales llevadas a cabo, que han supuesto una clara indefinición de la obra a ejecutar, ya desde el mes de octubre.

El representante de la contratista alega que esas circunstancias se exponen en el informe suscrito el 15 de octubre de 2024 por la Dirección Facultativa, el arquitecto técnico municipal, el Jefe de Servicio Técnico y el Concejal Delegado de Obras. También resalta que de ello dio cuenta la empresa en el escrito en el que contestó al inicio del procedimiento de imposición de penalidades.

En la Alegación tercera, manifiesta que la contratista ha adscrito a la obra todos los medios materiales y personales que han sido necesarios para la buena ejecución, incluso por encima de lo que inicialmente se podría exigir, teniendo en cuenta que se han tenido que realizar trabajos que no estaban contemplados en el proyecto debido a las modificaciones que se han ido introduciendo.

Por lo que respecta a los medios personales, tanto la Dirección Facultativa como los servicios técnicos saben sobradamente que desde el principio ha habido un delegado adscrito en exclusiva a la obra, y así se puede constatar en los documentos relativos a numerosas reuniones, comunicaciones por correo electrónico, libro de órdenes, etc.

En cualquier caso, señala que en el *"PCAP no se establece como condición especial de ejecución la adscripción de medios, sino que es un requisito de solvencia, que fue por lo tanto valorado a la hora de adjudicar el contrato; Así, la Cláusula 9ª, apartado D) del PCAP, establece, en cuanto a medios a adscribir a la obra que "Podrá también exigirse dedicar o adscribir a la ejecución del contrato los medios personales o materiales suficiente para ello, si así lo exige el CCP del contrato (apartado I). El incumplimiento de este compromiso será considerado incumplimiento contractual muy grave". Pues bien, si vamos a lo que establece el CCP sobre este particular, nos encontramos que, en cuanto a "Medios que se exige adscribir, en lo que respecta a medios personales, se indica que "es obligatoria la existencia del Delegado de Obra del contratista cuya dedicación a la obra objeto del contrato debe ser, debido a la naturaleza de las obras, en este caso exclusiva, 35 horas semanales". Y en cuanto a los medios materiales, el CCP indica que serán "los indicados en la memoria técnica". Sobre este último punto, señalar que la memoria técnica ninguna referencia hace a los medios materiales"*.

Finalmente, solicita que se archive el procedimiento de resolución contractual por no concurrir causa de demora ni de defecto en la ejecución del contrato imputable a la contratista. Además, demanda que se acceda a la ampliación del plazo de ejecución de la obra solicitado el 19 de diciembre de 2024, sin imposición de penalidad. Por último, pide que se le conceda un nuevo plazo de alegaciones cuando se le faciliten los informes que requirió el 28 de febrero anterior.

Junto con el escrito aporte el informe firmado el mismo 3 de marzo de 2025 por un arquitecto técnico, que se ha mencionado. Asimismo, adjunta un certificado expedido con esa misma fecha por una empleada del Departamento de Recursos Humanos y de Gestión de Personal de la empresa contratista, con el que se acompaña el listado de

los trabajadores empleados y de las empresas subcontratistas que han intervenido en las obras y copias las facturas emitidas por esas últimas empresas y del *Libro de Subcontratación*.

VIGÉSIMO.- Los Servicios Técnicos municipales emiten un informe el 3 de abril de 2025 en el que se propone no acceder a lo solicitado por la empresa contratista. De igual forma, se resalta que las justificaciones ofrecidas por la contratista son las mismas que las analizadas y rebatidas en informes anteriores y durante numerosas reuniones.

En concreto, sobre los retrasos en la ejecución de la obra, se admite que, en el mejor de los casos y aplicando un criterio extraordinariamente flexible, únicamente podría entenderse justificado un retraso de hasta un mes, no las demoras más extensas en las que la contratista ha incurrido.

De igual modo, se rechaza que la adscripción de medios materiales y personales a la obra haya sido la adecuada. De manera opuesta, se expone que la falta de recursos suficientes, tanto humanos como materiales, ha sido un hecho reiterado y acreditado a lo largo de la ejecución, generando un ritmo de trabajo insuficiente y un avance de obra claramente deficiente.

Además, sobre el estado de los trabajos, se destaca que, si bien la empresa sigue trabajando, lo hace con la misma falta de medios y el mismo ritmo de ejecución extremadamente lento, sin cambios significativos en su metodología.

VIGESIMOPRIMERO.- Con fecha 9 de abril de 2025, el Jefe de Contratación y Patrimonio y el Secretario accidental del Ayuntamiento emiten un informe jurídico.

En el apartado 3º se reproducen de forma sucinta las alegaciones realizadas por la contratista.

En el siguiente apartado 4ª se expone que *“La dirección facultativa de las obras ha emitido sendos informes de fechas 3 y 9 de abril del presente, en contestación a las alegaciones y referente al estado de las obras, respectivamente, en los que exponen, resumidamente, las siguientes cuestiones:*

- Siendo extraordinariamente flexibles podría justificarse un retraso de un mes no imputable al contratista, pero aun cuando se hubiera otorgado el plazo de ampliación solicitado por el contratista el 19 de diciembre de 2024 de tres meses las obras deberían estar concluidas el día 7 de abril de 2025.

- Tras ocho certificaciones mensuales, el grado de ejecución de la obra supone aproximadamente el 20% del total previsto. Cifra especialmente significativa si observa que el plazo de ejecución comprometido por la empresa contratista en su oferta era de seis meses.

- La falta de recursos, tanto humanos como materiales, es un hecho reiterado a lo largo de ejecución de las obras.

En las dos últimas semanas se ha podido comprobar que en las obras se encuentra un único trabajador cuya actividad es testimonial e incompatible con un ritmo normal de ejecución de las obras.

- El incumplimiento en la adscripción del Delegado de la Obra, cuya dedicación es exclusiva. El representante técnico de la empresa no ha estado realmente presente en la ejecución de las obras, ni lo está actualmente, lo que evidencia una falta total de compromiso y un incumplimiento grave.

- La situación de desorden es igualmente significativa. Un contenedor de escombros permanece lleno desde hace semanas sin que se hayan adoptado medidas de vaciado o mantenimiento del entorno. Este descuido refuerza la sensación de abandono progresivo, además de suponer un incumplimiento de las obligaciones básicas de seguridad y salubridad en obra.

- Es relevante que las obras se sitúan en un edificio junto al Ayuntamiento, lo cual ha permitido a los técnicos municipales, miembros de la DF y representantes del Ayuntamiento constatar de forma directa y diaria el estado real de las obras. Así la situación descrita no es una cuestión de percepción subjetiva o de interpretación técnica: es una realidad objetiva y visible, que ha podido ser verificada a lo largo del tiempo por múltiples actores institucionales.

- Lo expuesto deriva en un escenario de incertidumbre e incierto en el que la continuidad de la empresa al frente de las obras no garantiza la finalización de las mismas”.

A continuación, en el apartado 5º, exponen su apreciación conjunta de que la actuación de la contratista durante la ejecución del contrato no puede calificarse de buena fe. En apoyo de esa consideración, resaltan lo siguiente:

“- El tiempo transcurrido desde la firma del contrato y el plazo de ejecución de las obras que figuraba en el mismo. (Fecha de inicio el 15 de julio de 2024 y finalización el 14 de enero de 2025), que aun cuando se hubiera dado el plazo de ampliación de las obras solicitado por la empresa, de tres meses, y sumado el mes, siendo generosa la dirección facultativa, que pudiera no atribuírsele la responsabilidad en la demora a la empresa, sin que se atisbe un final próximo de las obras al estar ejecutadas estas al 20 %.

- Reiteradas comunicaciones verbales e informes de la dirección facultativa a la empresa e incluso acuerdos del órgano de contratación, la Junta de Gobierno Local del Excmo. Ayuntamiento advirtiéndole a la empresa que no admitiría demoras en el cumplimiento del plazo.

- El abandono prácticamente total de la obra al día de la fecha y la falta de adscripción de medios humanos y materiales suficientes para la ejecución y finalización de las obras”.

Por esas razones, proponen continuar el procedimiento de resolución contractual, y dado que se ha formulado oposición por la contratista, solicitar el Dictamen preceptivo de este Órgano consultivo, conformidad con lo establecido en el artículo 195.1 LCSP, desarrollado por el artículo 109 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP).

VIGESIMOSEGUNDO.- El 9 de abril de 2025 se emite un informe-propuesta conjunta por el Jefe de Contratación y Patrimonio y la Alcaldesa del Ayuntamiento consultante.

En ella se reitera que el estado de las obras es de práctica paralización desde hace dos semanas, como se indica en el informe emitido al respecto por la Dirección facultativa. Asimismo, que ha vencido, incluso, el plazo de ampliación de tres meses que se solicitó por la empresa en diciembre de 2024. De igual forma, que se han ejecutado y certificado al día de la fecha un 20 % de las mismas, presentado una falta de recursos de adscripción obligatoria a las obras por parte de la empresa que se evidencia por el abandono de la obra. La situación sugiere que la continuación de la empresa no garantiza la finalización de las obras en un plazo que permita justificar la financiación de las obras.

VIGESIMOTERCERO.- La Junta de Gobierno Local, en sesión celebrada el 9 de abril de 2025, reitera las consideraciones ya expuestas y acuerda solicitar de este Consejo Jurídico que emita Dictamen antes de que se adopte el correspondiente acuerdo de resolución del contrato, se sobreentiende.

Una vez incorporados el preceptivo índice de documentos y el extracto de secretaría, se remite el expediente en solicitud de Dictamen, que se recibe en este Consejo Jurídico el 15 de abril de 2025.

VIGESIMOCUARTO.- El 9 de mayo de 2025 se recibe el acuerdo de suspensión del procedimiento de resolución del contrato al amparo de lo dispuesto en el artículo 22.1,d) LCAP, adoptado por la Junta de Gobierno Local en sesión celebrada el día 6 de ese mes, remitido por vía electrónica el día 8.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, puesto que versa sobre un procedimiento de resolución de un contrato administrativo en el que se ha formulado oposición por parte de la empresa contratista, de conformidad con lo que se establece en los artículos 191.3,a) LCSP, 109.1,d) RGLCAP y 12.7 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

SEGUNDA.- Sobre el procedimiento seguido, su plazo de duración y la falta de propuesta de resolución.

I. El procedimiento ha seguido, en lo esencial, lo señalado en los artículos 191.1 y 195.1 LCSP, 114.2 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL), y 109 RGLCAP, apartados 1 y 2. De acuerdo con ello, se ha concedido audiencia a la empresa contratista, a la aseguradora, y a la agencia de suscripción representante de la mencionada aseguradora, dado que -hay que entender- que se tiene intención de incautar la garantía definitiva constituida. No obstante, se ha constatado que esas últimas entidades no han comparecido en el presente procedimiento de resolución contractual.

Se advierte, asimismo, que se ha emitido en el procedimiento (Antecedente sexto de este Dictamen) el informe jurídico preceptivo al que se refieren los artículos 191.2 LCSP, en relación con el apartado 8 de la disposición adicional tercera (*Normas específicas de contratación pública en las Entidades Locales*) de esa misma Ley, 114.3 TRRL y 109.1,c) RGLCAP.

De otra parte, se constata que el expediente no se ha conformado con arreglo a lo establecido en los artículos 70 LPAC y 46 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, aprobado por Decreto 15/1988 de 2 de abril. Hay que destacar que el modo en que debe hacerse se concretó en el Acuerdo de este Consejo Jurídico núm. 12/2019, de 20 de mayo, que fue remitido en su día al Ayuntamiento consultante.

De hecho, se indicaba en dicho acuerdo que cada documento del expediente se debe remitir en un archivo al que se dará una denominación descriptiva de su contenido. No obstante, la forma en la que se ha enviado ha dificultado su consulta y la elaboración de este Dictamen.

II. Por lo que se refiere al plazo de duración del procedimiento, el artículo 212.8 LCSP establece que “*Los expedientes de resolución contractual deberán ser instruidos y resueltos en el plazo máximo de ocho meses*”. Ya se ha señalado que el acuerdo de iniciación se adoptó el 18 de febrero de 2015 (Antecedente octavo de este Dictamen).

Sin embargo, conviene reiterar lo que se dijo en nuestro Dictamen núm. 245/2021 (y se repite, por ejemplo, en el núm. 169/2022) y, por ello, tener en cuenta que la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) núm. 68/2021, de 18 de marzo (BOE núm. 97, de 23 de abril de 2021), resuelve el recurso de inconstitucionalidad que interpuso el Gobierno de Aragón en relación con diversos preceptos de la LCSP, entre los cuales se encuentra el mencionado artículo 212.8.

En dicha resolución, el Tribunal Constitucional (TC) declara que dicho artículo no es conforme con el orden constitucional de competencias al tratarse de una norma de naturaleza auxiliar y procedimental que no puede ser considerada básica. La regulación relativa a la duración de los procedimientos de resolución contractual, dice el TC, podría ser sustituida por otra elaborada por las Comunidades Autónomas con competencia para ello, sin merma de la eficacia de los principios básicos en materia de contratación pública. Por tanto, concluye el TC, procede declarar contrario al orden constitucional de competencias el artículo 212.8 LCSP, aunque, se aclara, no se precisa pronunciar su nulidad, dado que la consecuencia de aquella declaración es solamente la de que no será aplicable a los contratos suscritos por las Administraciones Públicas de las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales y las Entidades vinculadas a unas y otras [SSTC núm. 50/1999, FF.JJ. 7 y 8, y núm. 55/2018, FF.JJ. 7, b) y c)].

La Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, dispone en el artículo 38.Uno, que las sentencias recaídas en procedimientos de inconstitucionalidad tendrán el valor de cosa juzgada, vincularán a todos los Poderes Públicos y producirán efectos generales desde la fecha de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado”, hecho éste que se produjo el 23 de abril de 2021, esto es, mucho antes de la fecha, 21 de diciembre de 2023, en la que se acordó la incoación del citado procedimiento resolutorio.

De ello debe seguirse que a los procedimientos de resolución contractual iniciados por la Comunidad Autónoma o las Corporaciones Locales con posterioridad a dicha fecha no les resulta aplicable el plazo de ocho meses para la resolución del procedimiento que establece el citado artículo 212.8 LCSP, sino el general de tres meses que se prevé en el artículo 21.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

Por tanto, y dado que el acuerdo de incoación del presente procedimiento de resolución contractual se adoptó el 18 de febrero de 2025 (Antecedente Decimoctavo de este Dictamen), el plazo para resolverlo vencería el 18 de mayo de 2025, por aplicación de lo establecido en el apartado a) del citado artículo 21.3 LPAC.

III. No obstante, se ha adelantado que se ha acordado la suspensión del procedimiento de resolución del contrato y la comunicación de esa decisión a la contratista, a la aseguradora, y a la agencia de suscripción representante de esa aseguradora que suscribieron el seguro de caución con el que se constituyó la garantía definitiva.

Pese a ello, no consta en el expediente que se hayan efectuado esas últimas notificaciones, por lo que corresponde al instructor verificar si se llevaron realmente a efecto para que esa decisión suspensiva cobre virtualidad y produzca los efectos que le son inherentes.

Respecto del cómputo de los plazos de suspensión, no se suscita ninguna duda acerca del *dies ad quem*, pues debe entenderse como tal, de acuerdo con la literalidad del artículo 22.1,d) LPAC, el de la recepción del presente Dictamen, sin perjuicio de que, como se ha señalado, deba ser comunicada inexorablemente a los interesados en el procedimiento.

Mayor discusión suscita, sin embargo, la fijación del día en el que se entiende suspendido el transcurso del plazo máximo legal para resolver el procedimiento y notificar la resolución (*dies a quo*), que el precepto citado vincula con la petición del informe -en este caso, dictamen- correspondiente.

Este Consejo Jurídico, junto con el Consejo de Estado y otros órganos consultivos autonómicos, ha entendido que es la concreta petición de dictamen, y no el acuerdo de suspensión, la que determina el inicio del cómputo de la suspensión del procedimiento. Y, de forma específica, identifica la petición de dictamen con la fecha del registro de salida de la solicitud correspondiente, que en este caso se fija el 8 de mayo de 2025.

En consecuencia, en este caso se deberán agregar los días en que el procedimiento haya estado suspendido por esta causa para fijar la nueva fecha de expiración del plazo de resolución y notificación a la contratista.

TERCERA.- Planteamiento general.

El artículo 190 LCSP, párrafo primero, atribuye al órgano de contratación las facultades, entre otras, de acordar la resolución de los contratos administrativos que haya formalizado y de determinar los efectos de esa cesación contractual, así como de declarar la responsabilidad imputable al contratista en la ejecución del contrato.

En la Cláusula 2 PCAP (*Naturaleza y régimen jurídico del contrato*), apartado B, se les atribuye carácter contractual, entre otros, al propio pliego, al CCP, al pliego de prescripciones técnicas incluido en el Proyecto de cada obra, a la oferta económica y técnica de la empresa que resulte adjudicataria del contrato y al programa de trabajo que sea aceptado por el órgano de contratación.

Además, en el apartado C (*Prerrogativas de la entidad pública contratante en relación con estos contratos*) de la citada Cláusula 2 PCAP se señala que *“El órgano de contratación ostenta, en relación con los contratos administrativos suscritos al amparo del presente pliego, las prerrogativas de interpretarlo y resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento, modificarlo por razones de interés público, resolverlo y determinar los efectos de esta resolución, así como de inspección durante la ejecución y cualquier otra reconocida en la legislación vigente. El ejercicio de estas prerrogativas se realizará de acuerdo con lo previsto en los artículos 190 y 191 de la LCSP...”*.

En relación con las causas generales de resolución de los contratos administrativos, pues no concurren en este caso las específicas relativas al contrato de obras (art. 245 LCSP), hay que señalar que se establecen en el artículo 211.1 LCSP.

El apartado f) del último precepto citado previene como motivo posible de resolución del contrato el incumplimiento de la obligación principal que constituya su objeto, o el de las restantes obligaciones *esenciales* que se hayan calificado así en los pliegos y figuren enumeradas en ellos de manera precisa, clara e inequívoca.

Ya se ha adelantado que uno de los dos motivos en los que la Administración municipal pretende fundamentar la posible resolución del contrato sería el incumplimiento de la obligación esencial, que exigiría que la contratista efectuase una concreta adscripción de medios personales y materiales para ejecutarlo o llevarlo a cabo.

En este caso, se alude -en primer lugar- a la posibilidad de que se pueda acordar la resolución del contrato por la aplicación de lo dispuesto en el artículo 193.3 LCSP, que se refiere a la eventualidad de adoptarlo cuando la contratista, por causas a ella imputables, hubiere incurrido en demora respecto al cumplimiento del plazo total estipulado. Esta facultad resolutoria se corresponde, a su vez, con la causa general de resolución establecida en el artículo 211.1,d) LCSP.

En segundo lugar, se señala que procedería acordar la resolución por la aplicación de lo dispuesto en la Cláusula 64 PCAP (*Resolución anticipada del contrato. Causas y procedimiento*), apartado A (*Causas de resolución*), números 9 y 10.

En esta Cláusula se establece que son causas de resolución del contrato, al amparo de lo previsto en el artículo 211 y 245 LCSP, las 19 que se enumeran a continuación.

Precisamente, en el primero de esos números que se menciona, esto es, el 9, se previene como causa de resolución del contrato *“La demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista. En todo caso el retraso injustificado sobre el plan de trabajos establecido en el programa de trabajo contrato por un plazo superior a un tercio del plazo previsto en éste”*. Como ya se ha adelantado, esta causa específica de resolución se relaciona con la general prevista en el artículo 211.1,d) LCSP.

Además, en el número 10 de la Cláusula 46 PCAP se contempla, como causa de resolución, el hecho de *“Reincidir en incumplimientos contractuales tipificados de muy graves en este pliego, incluido el incumplimiento [de] las obligaciones contractuales esenciales señaladas en las cláusulas 2.E.4 y 48. En el caso de infracciones muy graves, el órgano de contratación podrá instar la resolución del contrato directamente si, a la vista de lo actuado, se estima que la penalización no será suficiente para compeler al contratista a subsanar la deficiencia que la motiva, o si la infracción lo es de una condición especial de ejecución de carácter social o medioambiental o de las reglas establecidas en este pliego para la subcontratación. Si se opta por imponer la penalización prevista, iniciará el procedimiento de resolución si en el plazo máximo de diez días a contar desde la notificación de la misma no realiza las actuaciones necesarias para tal s ubsanación”*.

CUARTA.- Sobre el fondo del asunto. Acerca del posible incumplimiento de una obligación esencial del contrato [art. 211.1,f) LCSP]: falta de concurrencia.

Se ha apuntado que la Administración municipal imputa a la contratista que ha incurrido en dos posibles causas de resolución del contrato. En primer lugar, la demora en el cumplimiento del plazo total pactado [art. 211.1,d) LCSP y Cláusula 64.A, número 9 PCAP]. En segundo lugar, el incumplimiento de una obligación esencial del contrato [art. 211.1,f) LCSP y Cláusula 64.A, número 10 PCAP].

Aunque suponga una alteración del orden lógico de emisión de este Dictamen, conviene iniciar el análisis del segundo motivo y posponer el estudio de la primera de las causas citadas. Por tanto, procede valorar aquí el posible incumplimiento de una obligación contractual que revista carácter esencial.

En este sentido, no hace falta reiterar que se refiere a esta posibilidad la Cláusula 64.A, número 10 PCAP, que se remite, a su vez, a lo dispuesto en la 2.E.4 y a la 48 del mismo pliego.

Pues bien, en esa Cláusula 2.E.4 PCAP se alude al posible incumplimiento de una serie de obligaciones esenciales en el ámbito de la protección de datos personales, que se considera causa autónoma de resolución del contrato, de acuerdo con lo dispuesto, a su vez, en la Cláusula 64 PCAP, número 19.

Por su parte, la Cláusula 48 PCAP impone a la adjudicataria el cumplimiento de las obligaciones generales fiscales, medioambientales, sociales y laborales. Asimismo, obliga a la observancia de otras obligaciones específicas respecto del personal y de los subcontratistas, que tratan sobre la justificación del pago de prestaciones y salarios, retenciones sobre impuestos, pago de cuotas a la Seguridad Social y cumplimiento de sus

obligaciones en materia de seguridad y salud laboral.

En el fondo, pues, debe entenderse que más que esenciales, esas últimas obligaciones revisten el carácter de condiciones *especiales* de ejecución del contrato, de carácter social, ético, medioambiental o de otro orden, previstas en el artículo 202 LCSP, pero no, en sí mismas -conviene insistir-, obligaciones realmente *esenciales*. En caso de incumplimiento, se pueden establecer penalidades, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 192.1 LCSP.

En este mismo sentido, hay que reconocer que en dicha Cláusula del PCAP se las califica de *esenciales*, pero no parece que se las tipifique expresamente como causa de resolución del contrato (art. 202.3 LCSP), a pesar de que en ella, *in fine*, se permita iniciar *“un expediente de penalización o de resolución del contrato, según proceda”*. De manera contraria, en la Cláusula parece atribuirse a su incumplimiento -y primar- la condición de infracciones graves, pero a los efectos establecidos el artículo 71.2,c) LCSP, relativo a las prohibiciones para contratar (art. 202.3 LCSP).

II. En cualquier caso, procede analizar si en el PCAP se le atribuye a alguna obligación la condición de esencial, a cuyo incumplimiento se vincule una posible resolución del contrato (art. 211.1,f) LCSP, como se ha adelantado), más allá de la señalada en la Cláusula 2.E.4 PCAP.

Pues bien, es cierto que en la Cláusula 39 PCAP (*Maquinaria, medios auxiliares y plantilla de persona*), apartado A, se dispone que *“Si los medios materiales y humanos destinados a la ejecución de la obra hubieran sido uno de los criterios de valoración de las ofertas, la aportación de los mismos será considerado obligación esencial del contrato y su incumplimiento causa de resolución en los términos previstos en la cláusula 64 de este pliego”*.

En consecuencia, no cabe duda de que la adscripción a las obras de los medios humanos que reúnan ciertas exigencias puede revestir la condición de obligación esencial del contrato, siempre que hubiese sido uno de los criterios de valoración de las ofertas presentadas.

En este sentido, se debe destacar que en la Cláusula 17 PCAP (*Valoración de las ofertas*), apartado A.2.a.2 (*Medios materiales y humanos adscritos a la ejecución de la obra*), se exige que la licitadora especifique, entre otras circunstancias, la formación, cualificación y experiencia de los miembros de su personal que vayan a ejecutar la obra.

Por otra parte, en el apartado L.3 CCP (*Criterios no matemáticos de valoración de las ofertas*) se exige la presentación de una memoria-estudio en la que deben detallarse, entre otros aspectos, el *“Personal y medios adscritos a la obra - La organización, cualificación y experiencia en actuaciones de yacimientos y con características semejantes del personal adscrito al contrato que vaya a ejecutar el mismo, así como los Certificados de sistemas de gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo”*.

A continuación, se señala que *“Los datos incluidos en la memoria presentada serán compromisos que se considerarán integrados en el contrato, por lo que se le atribuirán el carácter de obligaciones esenciales, por lo que el incumplimiento de los mismos supondrá el establecimiento de penalidades conforme a lo señalado en el*

artículo 192.2 de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público para el caso que se incumplan por el adjudicatario”.

Aunque en ese apartado del CCP no se disponga que el incumplimiento de una de esas obligaciones esenciales pueda motivar la resolución del contrato, pues sólo alude a la posible imposición de penalidades, no cabe duda de que podría justificarla en atención a lo establecido en el artículo 211.1,f) LCSP, que contempla el incumplimiento de una obligación esencial del contrato como causa de resolución.

En consecuencia, se puede entender que reviste carácter esencial la obligación, que corresponde a la contratista, de asegurar que intervengan en la obra, y ejecuten los trabajos que son objeto del contrato, aquellos trabajadores que cuenten con la formación, cualificación y experiencia a las que se comprometió y que precisó en la citada memoria. Asimismo, con la maquinaria que concretó.

No obstante, cabe interpretar que se trata de una exigencia de formación, cualificación y experiencia profesional específica y mínima, aptitudes personales, en suma, que deben cumplir los trabajadores que la contratista adscriba a la realización de los trabajos, pero no que consista en el compromiso de emplear o mantener en la obra un número mínimo y constante y, en todo caso, determinado de operarios. Además, ratifica esta interpretación el hecho de que ni en la propuesta de resolución ni en algún otro documento de los expedientes de contratación o de resolución de contrato se haya precisado ese número mínimo. Tan sólo se alude al hecho de que no se han adscrito para la realización de los trabajos y la finalización de la obra los *medios humanos y materiales suficientes* para ello, o que esos recursos eran claramente insuficientes.

Por las razones expuestas, no se puede entender que la contratista haya incumplido una obligación esencial del contrato que pueda justificar su resolución, como se previene en el artículo 211.1,f) LCSP y en la Cláusula 64.A, número 10 PCAP.

QUINTA.- Acerca del incumplimiento del plazo de ejecución total del contrato por motivos imputables a la contratista: concurrencia como causa de resolución, junto con la de incumplimiento de la obligación principal del contrato [art. 211.1, d) y f) LCSP].

Ya se ha adelantado que la Administración municipal esgrime una segunda posible causa de resolución del contrato (en realidad, primera), que es la demora en el cumplimiento del plazo total estipulado para su realización [artículos 193.3 y 211.1,d) LCSP y Cláusulas 56 y 64.A, número 9 PCAP].

De hecho, de los antecedentes que se han expuesto de manera exhaustiva se deduce con claridad que la circunstancia que ha llevado al órgano de contratación a incoar el presente procedimiento de resolución contractual se encuentra en el incumplimiento por parte de la empresa contratista del plazo de seis meses estipulado para la ejecución de la obra, del que la Administración municipal la considera única responsable. Esta causa de resolución está íntimamente ligada con la obligación que incumbe a la contratista de cumplir el contrato dentro del plazo total fijado para su realización, que se establece en el artículo 193.1 LCSP, en las Cláusulas 5 y 32 PCAP y en el propio contrato celebrado.

La lectura de los numerosos informes que ha elaborado la Dirección Facultativa de las obras, del informe suscrito conjuntamente por el Jefe de Contratación y Patrimonio y el Secretario accidental, y de la propuesta de resolución del procedimiento, fechados éstos dos últimos documentos el 9 de abril de 2025 (Antecedentes vigesimoprimer y vigesimosegundo de este Dictamen), permite constatar que se superó el plazo de ejecución inicialmente previsto (que vencía el 22 de enero de 2025) y, en cualquier caso, también el plazo ampliado en 10 días hábiles que se le había finalmente concedido a la contratista, que concluyó el 7 de abril de 2025.

Se sabe que se han emitido ocho certificaciones de obra que se corresponden con un grado de ejecución de, tan sólo, el 20% del total previsto. La Administración municipal alega que la mercantil no ha empleado en la realización de los trabajos el número de trabajadores necesario y conveniente para ello ni la maquinaria adecuada. De hecho, esta es la circunstancia que ha denunciado la Dirección Facultativa de manera reiterada en sus informes y que considera causa o factor determinante del incumplimiento temporal del contrato.

Además, se señala en el citado informe jurídico y en la propuesta de resolución que se ha comprobado que en las dos semanas anteriores sólo había un trabajador y que se había producido, por tanto, un abandono prácticamente total de la obra (*de facto*).

El hecho de que se haya ejecutado tan poco volumen de obra, y de que en la práctica se hayan dejado de ejecutar los trabajos necesarios, unida a una clara voluntad renuente de la empresa a ejecutar el contrato, permite entender, de forma inicial, que la pretensión resolutoria de la Administración municipal, aunque primero su intención fue la de imponer penalidades a la contratista, no resulta infundada ni inconsistente.

En este sentido, en la Memoria de este Órgano consultivo correspondiente a 2009 se recuerda que, en el supuesto de incumplimiento del plazo por el contratista, la legislación de contratos públicos *“atribuye a la Administración una facultad de resolución ante la mora del contratista, aparentemente exenta de límites, pues puede optar entre extinguir el contrato o imponer penalidades, lo cierto es que debe efectuarse una interpretación de dicha facultad “atemperada a las circunstancias de cada caso” y “a la mejor atención de los intereses públicos” (Dictámenes del Consejo de Estado de 19 de octubre de 1989 (expte. 52254) y de 12 de julio de 1962 (expte. 28998), respectivamente). Así también, la STS de 14 de diciembre de 2001, cuando señala que “la mera constatación del vencimiento del plazo contractual sin que el contratista haya cumplido satisfactoriamente sus obligaciones no determina, por sí misma e indefectiblemente, la resolución del contrato, pues habrá que ponderar, en atención a las circunstancias del caso, si el incumplimiento es de tanta trascendencia que justifica la resolución y nueva apertura del procedimiento de selección de contratistas o si por el contrario procede sólo la imposición de penalidades (...) no pudiendo caracterizarse este juicio de ponderación como el fruto de un voluntarismo inmotivado y carente de cualquier posibilidad de control” (Dictamen 22/2009)”*.

Así pues, hay que considerar pertinente y adecuada la pretensión resarcitoria que muestra el Ayuntamiento consultante ante la situación de hecho que se ha dejado apuntada.

Por otra parte, la contratista ha reconocido la existencia de importantes demoras en la ejecución de los trabajos, aunque los ha imputado a diversas actuaciones de la propia Administración municipal o a circunstancias ajenas a su ámbito de control.

Aunque cada una de esas alegaciones debería ser objeto de estudio y valoraciones pormenorizadas, basta

concluir ahora, de manera general, que no se pueden tener en cuenta a la vista de las justificaciones y explicaciones que ha ofrecido la Dirección Facultativa. Además, parece inferirse que con ellas se trata de enmascarar, en realidad, la falta de capacidad organizativa y técnica de la contratista para llevar a cabo la obra y cumplir el contrato. Por esta razón, sólo se puede concluir que el incumplimiento del plazo de ejecución total de la obra le es imputable, de manera exclusiva, a la citada empresa.

No obstante, resulta necesario reiterar y resaltar que la procedencia de la decisión resolutoria se debe fundamentar, en cualquier caso, en la propia situación fáctica que se ha producido en este supuesto de hecho. Como indicó este Consejo Jurídico en la citada Memoria del año 2009, y destacó en su Dictamen núm. 113/2017, el incumplimiento del plazo ligado a la paralización de la obra constituye *ipso iure*, por sí mismo, un incumplimiento del contrato, al amparo de la doctrina del Consejo de Estado de que el contrato administrativo de obra tiene como elemento característico ser un negocio a plazo fijo en el que el tiempo constituye una condición esencial, de modo que el simple vencimiento de los plazos, sin que la prestación de la contratista esté realizada supone de por sí un incumplimiento de las obligaciones impuestas a ésta en cuanto a la ejecución en plazo y conforme al proyecto aprobado de obras objeto de vínculo contractual administrativo.

En consecuencia, entiende este Consejo Jurídico que la Administración municipal puede optar válidamente por ejercer la facultad de resolución que le permite el artículo 193.3 LCSP y que debe declararse al amparo de lo dispuesto en el artículo 211.1,d) LCSP, dado que la contratista ha incumplido el plazo de ejecución total del contrato por causa a ella imputable.

De cualquier forma, la evidencia del retraso, unida a la escasa ejecución material del proyecto y al práctico abandono de las obras, hace que se pueda declarar, asimismo, de forma concurrente, que la resolución del contrato obedece al hecho de que la contratista ha incumplido la obligación principal del contrato, que supone la causa de resolución que se contempla en el artículo 211.1,f) LCSP.

SEXTA.- Sobre los efectos de la resolución contractual.

Una vez que se ha considerado procedente que se acuerde la resolución del contrato de obra mencionado por causa imputable a la empresa contratista, procede fijar los efectos de la resolución que, según entiende este Consejo Jurídico, se han de referir, de una parte, a la incautación de la garantía definitiva que se constituyó (art. 213.3 LCSP); de otro, a la liquidación del contrato, con la valoración de las obras que efectivamente se hayan realizado y, por último, a la posible indemnización de los daños y perjuicios que el incumplimiento haya podido haber causado a la Administración municipal (art. 213.3 LCSP, ya citado).

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Que procede acordar la resolución del contrato de referencia, por haberse incumplido, por causa imputable a la contratista, el plazo de ejecución total del contrato y, asimismo, su obligación principal, de acuerdo con lo que se dispone en los apartados d) y f) del artículo 211 LCSP y en las Cláusulas 56 y 64.A, número 9

PCAP.

SEGUNDA.- Que, debido al incumplimiento culpable en que ha incurrido, procedería acordar la incautación y pérdida de la garantía definitiva constituida por la empresa contratista. Asimismo, resultaría procedente instruir sendos procedimientos contradictorios para proceder a la liquidación del contrato y para determinar los daños y perjuicios que se hayan podido ocasionar a la Administración municipal, de conformidad con lo que se recuerda en la Consideración Sexta de este Dictamen. Esas circunstancias debieran quedar reflejadas en la parte dispositiva de la resolución final que se dicte.

No obstante, V.S. resolverá.

