



Sr. S. de Vega, presidente  
  
Sr. Ramos Antón, consejero y  
ponente  
Sra. Ares González, consejera  
Sr. Herrera Campo, consejero  
  
Sr. Píriz Urueña, secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 2 de agosto de 2024, ha examinado el *expediente de resolución del contrato de obras suscrito entre el Ayuntamiento de xxxx y qqqq, S.L.*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN 338/2024**

### **I ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 8 de julio de 2024 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el expediente de resolución del contrato de obras relativo a la fase I del proyecto de ejecución de las obras de transformación y puesta en regadío de 114,54 ha en el T.M. de xxxx, contenidos en la concesión de aguas públicas C-426/19, suscrito con qqqq, S.L.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 11 de julio 2024, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 338/2024, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal y como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el presidente del Consejo, correspondió su ponencia al consejero Sr. Ramos Antón.

**Primero.-** Mediante acuerdo de Pleno de 10 de enero de 2024, se adjudica a qqqq, S.L., el contrato de obras relativo a la fase I del proyecto de ejecución de las obras de transformación y puesta en regadío de 114,54 ha en el T.M. de xxxx, contenidos en la concesión de aguas públicas C-426/19, con un precio de 335.751,39 euros (I.V.A. incluido) y plazo de ejecución de seis meses.



**Segundo.-** El 15 de mayo de 2024 el alcalde de xxxx cursa al adjudicatario requerimiento fehaciente de firma del acta replanteo, en los siguientes términos:

“Que habiéndose intentado firma del acta de replanteo en fecha 08 de abril de 2024.

»Que habiéndose remitido mediante correo electrónico nuevamente en fecha 7 de mayo de 2024 sin recibir ningún tipo de comunicación al respecto.

»A la vista de lo expuesto se solicita nos remitan electrónicamente firmada el acta de replanteo de la obra a la mayor brevedad posible.”

**Tercero.-** Mediante acuerdo de Pleno de 6 de junio de 2024, se acordó el inicio de oficio del procedimiento de resolución del contrato administrativo suscrito con qqqq, S.L.

La causa que motiva el inicio del procedimiento es el incumplimiento culpable imputable al contratista, conforme al artículo 245.a) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), ante la negativa de la empresa de firmar el acta de replanteo. Se acuerda dar audiencia a la adjudicataria y a la entidad ssss Crédito y Caución S.A. como avalista.

**Cuarto.-** El 13 de junio de 2024 se concede trámite de audiencia al avalista. No consta la presentación de alegaciones.

**Quinto.-** Concedido trámite de audiencia al contratista adjudicatario, el 21 de junio de 2024 presenta escrito de alegaciones, en el que se opone a la resolución culpable e interesa la extinción del contrato por mutuo acuerdo entre las partes, dada la imposibilidad/dificultad de ejecución del proyecto, sin imposición de penalidad alguna, pues manifiesta que “resulta evidente que el proyecto, tal y como ha sido elaborado, resulta inviable, esto es de ejecución imposible sin que previamente se proceda a su modificación”.

**Sexto.-** El 3 de julio de 2024, se formula propuesta de resolución sobre la procedencia de la resolución del contrato de obras.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.



## **II CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**1ª.-** El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.i), 3º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Primera emitir el dictamen según lo establecido en el apartado tercero 1.e) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014, del Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

**2ª.-** La normativa aplicable a este supuesto, tal y como se recoge en el contrato cuya resolución se pretende, viene determinada, fundamentalmente, además de por los pliegos, por la LCSP, y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre.

El procedimiento de resolución contractual se regula en el artículo 191 de la LCSP, que establece como trámites preceptivos la audiencia al contratista y, cuando se formule oposición por parte de este, el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva. Y el artículo 109.1.b) del RGLCAP impone la audiencia al avalista o asegurador cuando se propone la incautación de la garantía.

En este caso, el procedimiento se ha iniciado de oficio y la contratista ha manifestado su oposición a la resolución del contrato.

La competencia para acordar la resolución del contrato y determinar sus efectos corresponde al órgano de contratación, de acuerdo con los artículos 190 y 212 de la LCSP y 109 del RGLCAP.

Por otro lado, puede concluirse que no se ha producido la caducidad del procedimiento de resolución del contrato, al no haber transcurrido el plazo de ocho meses previsto en el apartado 2 de la disposición adicional primera de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras.

**3ª.-** Según reiterada jurisprudencia, "el contrato de obras es típicamente un contrato de resultado. De ahí que tanto la Ley como el Reglamento, al



desarrollar la ejecución de este contrato, hagan hincapié en los preceptos mencionados para resaltar la obligación del contratista de cumplir tanto los plazos parciales fijados para la ejecución sucesiva, como el general o final para su total realización. *Item más*, para la constitución en mora del contratista no se requiere interpelación o intimación previa por parte de la Administración; hasta tal punto que una racional presunción de incumplimiento del plazo final, deducido de la conducta del contratista en el desarrollo de la obra permite a la Administración optar por la resolución del contrato” (entre otras, sentencias del Tribunal Supremo de 20 de marzo de 1989, 14 de julio de 1986 y 12 de marzo de 1992).

Asimismo, tal y como mantiene el Tribunal Supremo en sentencia de 14 de diciembre de 2001, la resolución por incumplimiento del contrato ha de limitarse a los supuestos en que sea patente “una voluntad rebelde a su cumplimiento, sin bastar el simple retraso, al requerirse una pasividad dolosa, culposa o negligente imputable al contratista, como ha venido exigiendo la jurisprudencia de esta Sala a tales efectos”.

Dicho lo que anticipa, la cláusula vigesimoséptima del PCAP dispone en cuanto a la resolución del contrato:

“La resolución del contrato tendrá lugar en los supuestos que se señalan en este Pliego y en los fijados en los artículos 211 y 306 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, y se acordará por el órgano de contratación, de oficio o a instancia del contratista.

»Además el contrato podrá ser resuelto por el órgano de contratación cuando se produzcan incumplimiento del plazo total o de los plazos parciales fijados para la ejecución del contrato que haga presumiblemente razonable la imposibilidad de cumplir el plazo total, siempre que el órgano de contratación no opte por la imposición de las penalidades de conformidad con la cláusula 26.

»(...)

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



En este sentido, el artículo 245.a) de la LCSP, prevé como causa de resolución del contrato de obras la demora injustificada en la comprobación del replanteo. El artículo 237 de la LCSP, con el título "Comprobación del replanteo", preceptúa: "La ejecución del contrato de obras comenzará con el acta de comprobación del replanteo. A tales efectos, dentro del plazo que se consigne en el contrato que no podrá ser superior a un mes desde la fecha de su formalización salvo casos excepcionales justificados, el servicio de la Administración encargada de las obras procederá, en presencia del contratista, a efectuar la comprobación del replanteo hecho previamente a la licitación, extendiéndose acta del resultado que será firmada por ambas partes interesadas, remitiéndose un ejemplar de la misma al órgano que celebró el contrato".

En el supuesto examinado, es un hecho no controvertido que una vez formalizado el contrato de obras el 23 de febrero de 2024 el adjudicatario no ha firmado el acta de comprobación del replanteo, lo que supone el inicio formal de la ejecución del contrato, por ello resulta evidente la demora en el cumplimiento del contrato y por tanto la imposibilidad de su ejecución en plazo, de suerte que es indudable la facultad de resolver el contrato por parte de la Administración.

Ahora bien, la cuestión estriba en determinar si la demora en la comprobación del replanteo puede calificarse como "injustificada", y por ende imputable al adjudicatario, como sostiene la Administración consultante en su propuesta de resolución.

La empresa mantiene que la demora en la comprobación del replanteo está motivada en la imposibilidad de ejecutar la obra, al adolecer el proyecto originario de deficiencias que lo hacen inviable, sin que previamente se proceda a su modificación. En las alegaciones presentadas el 21 de junio de 2024 concreta las deficiencias técnicas apreciadas, pone de manifiesto la falta de previsión e indefinición de ciertas partidas e incide en las conversaciones existentes con el director de obra a fin determinar el alcance de la modificación del proyecto.

Sin embargo, cabe advertir que la propuesta de resolución no contiene pronunciamiento alguno sobre las alegaciones presentadas por la contratista adjudicataria, ni consta en el expediente informe técnico refutando las consideraciones técnicas aducidas por aquella.



Como se ha indicado, el procedimiento de resolución contractual se regula en el artículo 191 de la LCSP, que establece como trámites preceptivos la audiencia al contratista y, cuando se formule oposición por parte de este, el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva. Tal y como recoge también, por otra parte, el artículo 109.1 del RGLCAP.

El trámite de audiencia constituye un requisito esencial del procedimiento, cuya omisión vicia de nulidad al procedimiento. Carece de sentido y quebraría el procedimiento que se otorgase en el procedimiento de resolución contractual un trámite de audiencia con un carácter meramente formal, no teniendo en cuenta las alegaciones de los interesados. En el caso examinado no consta en el expediente consideración alguna sobre las alegaciones que realiza la empresa, oponiéndose a la resolución culpable del contrato.

Por ello, ante esta omisión procedimental no procede analizar el fondo del asunto, sino que, previamente, la Administración consultante debe emitir una propuesta de resolución en la que, además de argumentar jurídicamente la resolución contractual, responda motivadamente y con claridad a las alegaciones formuladas por el contratista.

Finalmente, se recuerda que es preciso la remisión completa del expediente administrativo, incorporando toda la documentación relativa a la formalización del contrato, a las comunicaciones realizadas por la mercantil y la dirección de obra referidas por la empresa en su escrito de alegaciones y, en su caso informe técnico emitido en orden a contestar las alegaciones del contratista.

### **III CONCLUSIONES**

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

En el estado actual del expediente, no procede emitir dictamen sobre el fondo del asunto en el procedimiento de resolución del contrato de obras relativo a la fase I del proyecto de ejecución de las obras de transformación y puesta en regadío de 114,54 ha en el T.M. de xxxx, contenidos en la concesión de aguas públicas C-426/19, y la empresa qqqq, S.L., sin que, por ello, pueda



**CONSEJO  
CONSULTIVO**  
DE CASTILLA Y LEÓN

entenderse cumplido el trámite del dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.