

Dictamen Núm. 159/2025

**V O C A L E S :**

*Baquero Sánchez, Pablo*  
Presidente  
*Díaz García, Elena*  
*Menéndez García, María Yovana*  
*Iglesias Fernández, Jesús Enrique*  
*Santiago González, Iván de*

Secretario General:  
*Iriondo Colubi, Agustín*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 4 de septiembre de 2025, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 1 de agosto de 2025 -registrada de entrada el día 8 de ese mismo mes-, examina el expediente relativo a la resolución del contrato de obras para la mejora de infraestructuras rurales para la prevención de incendios forestales en el concejo de Caso.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1.** Por resolución del Alcalde del Ayuntamiento de Caso de 30 de abril de 2025, se acuerda adjudicar a ..... el contrato de obra de “Mejora de infraestructuras rurales en el concejo de Caso año 2025”, por un precio de 27.820,32 euros, IVA incluido, y un plazo de ejecución de 16 semanas, a partir del día siguiente a la firma de aceptación por el contratista de la resolución de adjudicación. En todo caso, se indica que los trabajos han de ser entregados por el contratista y recepcionados por el Ayuntamiento de Caso antes del 6 de septiembre de 2025.

Consta entre la documentación remitida que el contrato administrativo se formalizó el 7 de mayo de 2025 y que con fecha 6 de junio de 2025 se procedió a la aprobación del Plan de Seguridad y Salud y se suscribió la correspondiente acta de comprobación del replanteo.

- 2.** Con fecha 10 de junio de 2025, una funcionaria extiende diligencia para hacer constar que en la fecha referida se contacta con la adjudicataria del contrato de obras “con el objetivo de conocer la fecha de inicio de las obras proyectadas, al haberse firmado acta de comprobación del replanteo el 6 de junio de 2025 y a fin de cumplir con los plazos establecidos en el contrato (plazo límite 6 de septiembre 2025), por parte de la empresa adjudicataria se comunica que se pondrán en contacto con la Directora de obra para organizar el inicio de las obras”.
- 3.** El 24 de junio de 2025 se extiende nueva diligencia registrando que se reitera el requerimiento a la contratista, “al no haber tenido ninguna respuesta a los requerimientos anteriores, tanto telefónicos como por correo electrónico”. Se indica que “la empresa (...) comunica que se pondrán en contacto con la Directora de obra esta misma semana, para organizar el inicio de las obras a lo largo de la semana siguiente, ya que estos días están finalizando unos trabajos”.
- 4.** Con fecha 8 de julio de 2025 se registra de entrada un informe técnico, suscrito por una consultora medioambiental en el que, tras relacionar los antecedentes del contrato, señala que “a fecha de redacción del presente informe (8 de julio de 2025), no se ha llevado a cabo ningún avance material en la ejecución de las obras. No se ha movilizado personal ni maquinaria, no se han iniciado unidades de obra y no existe justificación formal alguna por parte del contratista”. Añade que, “si bien el PCAP establece un plazo total formal de 16 semanas, el Proyecto Técnico, que forma parte del contrato, establece una duración técnica efectiva de 8 semanas (...). Por otro lado, también en el

Proyecto Técnico figura en el anexo n.º 2, un cronograma de los trabajos que en la fecha actual no se ha cumplido. El plazo técnico y el cronograma fue aceptado de forma tácita por el contratista al presentar su oferta sin reservas ni observaciones./ El retraso acumulado de más de 4 semanas compromete ya el 50 % del plazo técnico y casi al tercio del plazo administrativo, genera una seria dificultad para cumplir la ejecución en los términos inicialmente previstos". Finalmente, advierte que "este contrato se encuentra vinculado a una subvención pública con un plazo límite de justificación administrativa fijado en el 15 de noviembre de 2025", lo que implica que "la obra debe estar completamente ejecutada, recepcionada y justificada con anterioridad a dicha fecha" y "cualquier retraso que afecte al cronograma de ejecución pone en riesgo el cobro de la subvención". Por todo lo anterior, propone "la incoación del expediente de resolución contractual de oficio, al amparo del artículo 211.1.d) de la LCSP y la cláusula 28 del PCAP, por causa imputable al contratista".

**5.** En idéntica fecha, la Secretaría municipal emite un informe en el que tomando como referencia lo informado por la Dirección facultativa, "la certificación acredita un 0 % de ejecución y, por ende, un incumplimiento del cronograma establecido en el PPT (anexo 2.º del proyecto)". Añade que "el contrato puede considerarse incurso en las siguientes causas de resolución:/ Legales: 211.1.d) en relación con el art. 237 y 238.1, 193.3 y 5 de la LCSP./ Convencionales: Cláusulas 8, 22, 23 y 28 del PCAP". Por otra parte, reseña en los antecedentes que "la Secretaría municipal actual tiene conocimiento de problemas entre dicha empresa y el Ayuntamiento de Valdés en el plano contractual" y, tras solicitar información a dicha entidad local, se indica que mediante acuerdo de la Junta de Gobierno Local de Valdés, de 27 de marzo, se declaró "la prohibición para contratar en el ámbito de este órgano de contratación de la mercantil (...) por haber incurrido en la causa prevista en el artículo 71.2.a) de la LCSP, por el plazo de tres (3) años, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 72.6 de la LCSP".

Por todo ello, propone la resolución del contrato “por el trámite de urgencia previsto en el art. 109.2 y 213.6 LCSP”, con incautación de la garantía del contratista. Asimismo, considera procedente “la iniciación del procedimiento para declarar a la contratista incursa en la prohibición de contratar del art. 71.2.d) de la LCSP, una vez firme la resolución finalizadora de este procedimiento. Declaración que ya operaba en el momento de presentación de la oferta, en virtud del acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Valdés, de fecha 27 de marzo de 2025, por un periodo de tres años”.

**6.** Con fecha 8 de julio de 2025, el Alcalde del Ayuntamiento de Caso dicta resolución por la que, de conformidad con el informe emitido por la Secretaría municipal, se acuerda incoar el procedimiento de resolución del contrato “por el trámite de urgencia previsto en el art. 109.2 y 213.6 LCSP; al iniciarse de forma simultánea nuevo procedimiento de adjudicación”. Se aprecia la concurrencia de la causa de resolución imputable al contratista, prevista en el apartado d) del artículo 211 de la LCSP, en relación con los artículos 237 y 238.1, 193.3 y 5 de la citada Ley. Asimismo, se dispone otorgar audiencia al contratista y a su avalista mediante durante un plazo de cinco días hábiles.

El 14 de julio de 2025, el adjudicatario presenta un escrito de alegaciones en el que muestra su disconformidad con la resolución del contrato. Expone que “el plazo en el que se ha de ejecutar el contrato y que viene recogido en el PCAP (cláusula octava) es de 16 semanas desde la firma del acta de replanteo, por lo que el plazo de finalización de la obra será como límite el 6 de septiembre de 2025”. Añade que “se han cumplido los plazos para la presentación de Plan de Seguridad y Salud” y afirma que se ha mantenido el contacto con los técnicos municipales y se han realizado “varias visitas a las zonas de afección de los trabajos para optimización de recursos y tiempos de cara a la correcta ejecución de los trabajos”. Respecto al problema con el Ayuntamiento de Valdés, refiere que el mismo “se ha originado por una incidencia en el depósito de la fianza definitiva del contrato CON/..... ‘Servicio de Defensa de contra incendios forestales en el concejo de Valdés ’”, que en

ningún caso guarda relación con un problema de ejecución o falta de capacidad para la contratación. Y añade que la resolución del Ayuntamiento de Valdés ha sido recurrida ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Finalmente, propone “una reunión para este próximo miércoles 16 de julio con los técnicos municipales (...), en el que se podrán aclarar las alegaciones recogidas, además de presentar un plan de actuaciones de cara a la ejecución correcta del contrato en el plazo fijado en el PCAP”.

El 15 de julio de 2025 la aseguradora-avalista de la adjudicataria “manifiesta expresamente su intención de no recurrir la resolución recibida”.

**7.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 1 de agosto de 2025, esa Alcaldía solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de resolución del contrato de obras para la mejora de infraestructuras rurales para la prevención de incendios forestales en el concejo de Caso, objeto del expediente núm. ..... del Ayuntamiento de Caso, adjuntando a tal fin una copia del mismo en soporte digital.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

**PRIMERA.-** El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra n), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra n) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud de la Alcaldía del Ayuntamiento de Caso, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado b) y 40.1, letra b) de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

Si bien en la solicitud de dictamen no se requiere a este Consejo que lo emita por el procedimiento de urgencia, resulta aquí de aplicación lo dispuesto en el artículo 109.2 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, conforme al cual "Todos los trámites e informes preceptivos de los expedientes de resolución de los contratos se considerarán de urgencia y gozarán de preferencia para su despacho por el órgano correspondiente".

**SEGUNDA.-** De acuerdo con la normativa mencionada, la consulta preceptiva a este Consejo sobre resolución de contratos administrativos está condicionada a que "se formule oposición por parte del contratista", ya sea a la resolución del contrato propiamente o a sus causas y consecuencias -como sucede en este caso-, en los términos que este Consejo viene manifestando de forma reiterada (por todos, Dictamen Núm. 102/2024).

En el asunto ahora analizado la oposición de la adjudicataria existe, toda vez que esta manifiesta en su escrito de alegaciones su disconformidad con la resolución del contrato.

**TERCERA.-** La calificación jurídica del contrato que analizamos es la propia de un contrato administrativo de obras.

Por razón del tiempo en que fue adjudicado -30 de abril de 2025-, su régimen jurídico sustantivo es el establecido en la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP). Dentro del referido marco legal, el régimen al que han de ajustarse los efectos y extinción del contrato es, según el apartado 2 del artículo 25 de la LCSP, el establecido en la propia Ley y sus disposiciones de desarrollo -destacadamente el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de

octubre (en adelante RGLCAP)-, aplicándose supletoriamente las restantes normas de derecho administrativo y, en su defecto, las normas de derecho privado.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 190 de la LCSP, la Administración ostenta la prerrogativa de acordar la resolución de los contratos y determinar los efectos de esta dentro “de los límites y con sujeción a los requisitos y efectos señalados en la presente Ley”, prerrogativa que el artículo 212 de la misma norma atribuye al órgano de contratación. En el mismo sentido, el artículo 114 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local (en adelante TRRL), aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, atribuye al órgano de la entidad local competente para contratar la facultad de acordar la resolución de los contratos celebrados con los límites, requisitos y efectos legalmente establecidos.

El ejercicio de tal prerrogativa, a fin de garantizar no solo el interés público, sino también el que los contratistas tienen en el cumplimiento de los contratos, exige la concurrencia de los presupuestos legalmente establecidos, así como la sujeción a las normas procedimentales que lo disciplinan. Si se incumple el procedimiento la imputación de la causa resolutoria pierde su legitimación, pues, como acabamos de indicar, aquella potestad solo se puede ejercer con respeto a los límites y requisitos previstos en la Ley.

La instrucción de los procedimientos de resolución contractual iniciados durante la vigencia de la LCSP se encuentra sometida con carácter general a lo dispuesto en los apartados 1, 3 y 4 del artículo 191 y en el artículo 212 de la LCSP; precepto este que se remite a la regulación de desarrollo contenida en el artículo 109.1 del RGLCAP. Esta última norma sujeta la resolución del contrato al cumplimiento de los siguientes requisitos procedimentales: audiencia del contratista por plazo de diez días naturales, en caso de propuesta de oficio; audiencia, en el mismo plazo, del avalista o asegurador si se propone la incautación de la garantía; informe del Servicio Jurídico, salvo que no resulte preceptivo atendiendo a la causa resolutoria, y dictamen del órgano consultivo que corresponda cuando se formule oposición por parte del contratista.

En el ámbito de la Administración local, el artículo 114.3 del TRRL establece como necesarios para la resolución de los contratos el informe de la Secretaría e Intervención municipales.

En el expediente sometido a nuestra consideración, advertimos una instrucción deficientemente motivada, en primer lugar, por el hecho de que el informe emitido por la Secretaría municipal es de fecha 8 de agosto de 2025, anterior por tanto al escrito de alegaciones que presenta la adjudicataria el día 14 de ese mismo mes. Al respecto, ya hemos puesto de manifiesto en anteriores ocasiones (por todas, Dictamen Núm. 196/2018) que este Consejo Consultivo considera que los informes de Secretaría y de Intervención deben evacuarse, en rigor, una vez instruido el procedimiento, con el fin de “pronunciarse sobre el expediente en su conjunto, y específicamente sobre las alegaciones que haya podido presentar el interesado”.

Además, debemos resaltar que en el expediente remitido no se ha formulado una propuesta de resolución razonada, lo que unido a la emisión prematura del informe municipal provoca que no se hayan considerado ni rebatido las alegaciones planteadas por la contratista en el trámite de audiencia. Así, en su escrito de 14 de julio de 2025 la mercantil defiende que se han cumplido los plazos para la presentación del Plan de Seguridad y Salud y que ha mantenido contacto con los técnicos municipales, además de haber realizado varias visitas a las zonas de afección de los trabajos. También subraya que la fecha límite para la ejecución de la obra sería el 6 de septiembre de 2025, por lo que aún no se habría rebasado el plazo pactado.

Sin embargo, el Ayuntamiento de Caso no rebate, a la luz de los antecedentes, ni confronta con la documentación contractual las alegaciones de la contratista, por lo que consideramos necesario que, por parte de la Secretaría municipal, se examine razonadamente las alegaciones vertidas en el trámite de audiencia, y que a continuación se formule una propuesta de resolución en los términos previstos en el artículo 175 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre. En este sentido, ya

señalamos en el Dictamen Núm. 10/2016, en unos términos en los que ahora nos reiteramos, que "en el ejercicio de su potestad revisora la Administración no queda vinculada, naturalmente, a ninguna de las alegaciones de parte, pero esta libertad no se cercena ni disminuye por el hecho de motivar o exteriorizar las razones que explican la aceptación de unas y el rechazo de otras. Esa labor de reflexión racional constituye un importante instrumento procedural para orillar la eventual arbitrariedad de la Administración (proscrita por el artículo 9.3 de la Constitución), que puede tener su origen en la precipitación o improvisación con que se elabora una resolución, mientras que aquella tarea de reflexión racional reduce las posibilidades de una eventual actuación arbitraria. Por otro lado, dicho modo de proceder satisface plenamente las finalidades materiales que se persiguen cuando se reconoce un trámite de audiencia a favor de los interesados; finalidades que no se alcanzan rectamente cuando la Administración se limita a oír sin escuchar, porque cuando despacha rutinariamente no permite a los afectados participar materialmente en el procedimiento. Esta apertura o diálogo no debilita en nada las potestades de la Administración, sino que da pleno sentido a la intervención que el artículo 105 de la Constitución impone como trámite procedente en el marco de un Estado social y democrático de Derecho".

En consecuencia, consideramos que no procede dictar en este momento una resolución que ponga fin al procedimiento, debiendo retrotraerse el mismo al objeto de que la Secretaría municipal elabore un informe a la luz de las alegaciones formuladas y se incorpore al expediente una propuesta de resolución emitida a la vista de los informes que se emitan y lo que pueda aducir la contratista, tras lo cual habrá de recabarse de este Consejo el preceptivo dictamen.

Al objeto de resolver la controversia de hecho que trasluce en las actuaciones, conocido por el órgano de contratación la existencia del acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Valdés, de fecha 27 de marzo de 2025, por la que se acuerda la declaración de la prohibición para contratar de la mercantil y que este ha sido impugnado ante la Jurisdicción

Contencioso-Administrativa, es preciso verificar su eficacia y alcance; aun cuando con carácter general esta prohibición afectará al ámbito del órgano de contratación que la declaró, como cabe la extensión de sus efectos a un ámbito superior (artículo 73.1 de la LCSP), convendrá consultar este extremo al Registro de Licitadores e incorporar al expediente la respuesta que se dé.

Sin perjuicio de lo anterior, también habrá de informarse sobre si se llegó a celebrar la reunión propuesta por la adjudicataria con los técnicos municipales y, en su caso, las conclusiones que se hubiesen alcanzado en la misma.

Y, en aras de disponer de toda la documentación necesaria, procede la remisión del acta de comprobación del replanteo (RE .....), levantada el 6 de junio de 2025, según se reseña en el informe de Secretaría.

Al margen de lo anterior, recordamos a la autoridad consultante que a la recepción de nuestro dictamen se reanudará el cómputo del plazo máximo para resolver el procedimiento -que no es de 8 meses como indica la Secretaría municipal, sino de 3 meses *ex artículo 21.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* (en adelante LPAC), al haberse iniciado con posterioridad a la publicación de la Sentencia del Tribunal Constitucional 68/2021, de 18 de marzo -ECLI:ES:TC:2021:68-, por la que el artículo 212.8 de la LCSP queda desprovisto de su condición de norma básica-, debiendo la Administración realizar los trámites señalados y, a continuación, solicitar una nueva consulta a este órgano antes de que se consuma el plazo máximo establecido al efecto, según se ha indicado. De lo contrario, se producirá su caducidad, al tratarse de un procedimiento iniciado de oficio en el que la Administración ejerce potestades de intervención susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 25.1.b) de la LPAC.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no es posible un pronunciamiento sobre el fondo de la consulta

planteada y que debe retrotraerse el procedimiento, al objeto de realizar los actos de instrucción referidos en el cuerpo del presente dictamen.”

V. I., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a .....

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,