



En Logroño, el 13 de octubre de 2025, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. José Ignacio Pérez Sáenz; y de los Consejeros, D.^a Ana Reboiro Martínez-Zaporta, D.^a M.^a Belén Revilla Grande, D.^a María Concepción Arruga Segura y D. Adolfo Alonso de Leonardo-Conde, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco; y siendo ponente D.^a María Belén Revilla Grande, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

65/25

Correspondiente a la consulta formulada por la Sra. Consejera de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja en relación con el procedimiento administrativo de *Resolución de contrato de las actuaciones de acondicionamiento de los refugios/torres de vigilancia de incendios de La Rioja. Lote 2 (Moncalvillo, Pancrudo, Brínzola y Urbana)*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

La Consejera de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja, ha tramitado un procedimiento de resolución del referido contrato de obras.

A los efectos de este dictamen, resultan de interés los antecedentes fácticos que se relacionan a continuación y que figuran en el expediente remitido por la administración.

1. La Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja tramitó, con el número de referencia 05-1-9.01-0024/2024, un expediente administrativo para la adjudicación de un “*Contrato de obras para actuaciones de acondicionamiento de los refugios/torres de vigilancia de incendios de La Rioja*”. “*Lote 2 (Moncalvillo, Pancrudo, Brínzola y Urbana)*”, por el trámite abreviado regulado en el artículo 159 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), cuyo objeto, según el clausulado específico del PCAP es “*la realización de las obras comprendidas en el*



proyecto de ACTUACIONES DE ACONDICIONAMIENTO DE REFUGIOS TORRES DE VIGILANCIA DE INCENDIOS DE LA RIOJA”, correspondiendo al lote 2, al que se contrae este procedimiento de resolución del contrato, la construcción del refugio de vigilancia de “*Moncalvillo (Daroca de Rioja), refugio de vigilancia de Pancrudo (Viniegra de Abajo), refugio de vigilancia de Brinzola (canales de la Sierra) y refugio/torre de vigilancia de Urbaña (Ventrosa)*”.

2. Previa tramitación del oportuno expediente de contratación, con fecha 9/07/2024 fue adjudicado el lote 2 del contrato referido a la empresa *SERRANO OPYMANT SL* (B26502542) en el precio de 91.249,58 euros, más 15.836,70 euros de IVA.

El plazo total de ejecución del contrato, según el PCAP, sería de 6 meses computables desde el día siguiente a la firma del Acta de comprobación del Replanteo, con un plazo de garantía de 1 año. El contratista depositó una garantía de 3.770,64 euros y el contrato administrativo fue firmado el día 16/07/2024.

3. Con fecha 03/06/2025, el Jefe de Sección de Protección Forestal, emite un informe de incidencias en la ejecución del contrato, en el que se hace constar que el Acta de Replanteo se firmó el 28/08/2024 (no consta aportada al expediente) por lo que el plazo de ejecución del contrato finalizaba el día 28/02/2025, que fue prorrogado hasta el 28/05/2025.

El 28/04/2025, el contratista, no había iniciado los trabajos y tras varios intentos de comunicaciones verbales, el 19/05/2025 se cursó requerimiento por escrito para que procediera al inicio de las obras (este requerimiento tampoco consta en el expediente, ni su recepción por el contratista).

A este requerimiento, la administración no obtuvo respuesta y, finalizado el plazo de ejecución de las obras el día 28/05/2025 sin haberse iniciado, según el informe del Jefe de Sección, se propone el inicio de expediente de resolución del contrato (lote 2).

4. Por Resolución del Director General de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural y Medio Ambiente del Gobierno de la Rioja, de fecha 17/06/2025, se acuerda iniciar el expediente de resolución del contrato y notificar el acuerdo, junto con el informe de incidencias a la empresa contratista, concediéndole audiencia para que, en el plazo de diez días naturales, formule “*las consideraciones que tenga por conveniente*”.

5. El contratista presentó alegaciones fechadas el día 25/06/2025 (no consta justificante de su presentación) en las que, en esencia, considera que ha sido imposible realizar el contrato

en el plazo establecido por las condiciones climatológicas adversas, y para acreditarlo aporta transcripciones de diversos mensajes cruzados con el servicio responsable.

6. El funcionario responsable del contrato, director de obra y Jefe del Sección de Protección Forestal, informa que la obra consistía en 4 localizaciones a lo largo de la cuenca del Najerilla y que si bien, desde septiembre de 2024 hasta el 29/05/2025 fecha de finalización establecida en el contrato (tras la única prórroga concedida), *“ha existido épocas de elevadas precipitaciones que imposibilitaban la realización de las obras en los exteriores de las torres, también se han dado periodos intermedios para poder ir avanzando en cualquiera de las 4 ubicaciones arriba mencionadas”*, continua diciendo que *“la obra tenia partes a desarrollar en interiores que podían haber sido perfectamente ejecutadas”* como lo prueba, a su juicio, el hecho de que los adjudicatarios de otros lotes han ejecutado su obra y que no se ha visto intención, por parte del contratista, para llevar las obras a término, por lo que se han causado daños y perjuicios a valorar que consisten en *“la adecuación de la excavación y vallado de la torre de Brinzola, así como la necesidad de alquilar baños químicos durante los meses de campaña de alto riesgo de incendios forestales al no estar ejecutado dicho contrato”*.

7. Con fecha 07/07/2025, la Secretaría General Técnica solicita un informe preceptivo a la Dirección General de Servicios Jurídicos, quien lo emite de conformidad al borrador de la propuesta de resolución indicando la preceptividad de nuestro dictamen.

8. Con fecha 11/08/2025 se formula la propuesta de resolución del contrato en cuya parte dispositiva se propone la adopción del siguiente acuerdo:

“Primero.- Resolver el contrato de obras de «Actuaciones de acondicionamiento de los refugios/torres de vigilancia de incendios de La Rioja», en su lote 2: Moncalvillo, Pancrudo, Brinzola y Urbaña.

Segundo: Anular el gasto aprobado y comprometido en favor de SERRANO OPYMANT SL (B26502542) por importe de 91.249,58 € en la aplicación Presupuestaria 05.06.4712.611.01 (Proyecto 80008.1)

Tercero: Incautar la garantía constituida por el contratista por importe de 3.770,64 €”.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 14/08/2025 y registrado de entrada en este Consejo el mismo día, la Excma. Sra. Consejera de Agricultura,



Ganadería, Mundo Rural y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 9, 39 y 40 del Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo de La Rioja, remitió a este Órgano, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 27/08/2025 procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia a la Consejera señalada en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Legislación aplicable al contrato y preceptividad de nuestro dictamen

El art. 191.1 LCSP, en relación con el art. 190 LCSP, establece que, con carácter previo al ejercicio de la potestad de resolución contractual, el órgano de contratación debe conferir audiencia al contratista. Por otro lado, el art. 191.3-a) LCSP determina la preceptividad del dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma cuando el contratista se oponga a la resolución. En iguales términos, pueden citarse el art. 195.1 LCSP, y los arts. 109.1-a) y 109.1-d) del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RCAP), aprobado por RD 1098/2001, de 12 de octubre.

Por su parte, la Ley 3/2001, de 31 de mayo de 2001, del Consejo Consultivo de La Rioja, recoge en su art. 11-i) la preceptividad de nuestro dictamen, y en el mismo sentido se pronuncia el art. 12-i) de nuestro Reglamento orgánico y funcional, aprobado por Decreto 8/2002 de 31 de mayo.

En este caso, tal y como consta en los antecedentes de este Dictamen, el contratista formuló su oposición en alegaciones presentadas en tiempo y forma.

Por lo tanto, al haber manifestado el contratista su oposición a la resolución del contrato, nuestro dictamen resulta preceptivo.

Segundo

La defectuosa formación del expediente remitido

El expediente remitido para la emisión del presente dictamen está incompleto y, según parece, se han incluido únicamente las actuaciones de la Administración en el procedimiento de resolución del contrato, aunque tampoco en este caso de forma completa; no consta acuerdo de aprobación del expediente, ni el acuerdo de adjudicación, ni el acta de Replanteo del contrato, esencial para el cómputo del plazo de ejecución, ni la prórroga solicitada por el contratista y acordada por el órgano de contratación, ni el requerimiento formulado intimando la ejecución del contrato, ni su recepción por el contratista, ni la comunicación del trámite de audiencia, ni la fecha de presentación de alegaciones por el contratista, etc...

No obstante, lo anterior, en el expediente, se considera que existe materia suficiente para fundar el dictamen que ha sido solicitado al Consejo, si bien, conviene recordar a la entidad consultante, la obligación de remitir los expedientes completos.

El Tribunal Supremo en la Sentencia de 8 de febrero de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:736) sanciona que las consultas a los órganos consultivos, en general, deben acompañarse del expediente completo, el (FJ 9) dice:

“El órgano consultivo ha de disponer de toda la documentación relevante para poder emitir una opinión fundada sobre la corrección o incorrección de la norma que se está elaborando. Así lo exige el art. 133.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre: «La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia». (...) en general todo órgano consultivo, debe de disponer de toda la documentación del expediente administrativo que pueda ser calificada como relevante para la emisión de su informe, convirtiéndose en vicio invalidante que conduce a la nulidad del procedimiento el cumplimiento defectuoso de esos deberes de comunicación y transparencia por parte de la Administración”.

Adicionalmente, la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de octubre de 2023 (ECLI:ES:TS:2023:4309) recopila alguna de las exigencias de los expedientes electrónicos:



“Una transformación de documentos en formato papel a un formato digital no es simplemente proporcionar una imagen escaneada. sino que la imagen ha de poder identificarse para su eficaz y rápida consulta mediante el correspondiente índice conforme a las exigencias legales.

Conviene recordar que el artículo 70 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, nos dice lo que se entiende por expediente administrativo, esto es un conjunto ordenado de documentos que sirven de antecedente a la resolución administrativa, o en el caso de impugnación de disposiciones generales, los antecedentes de aquellas. El mismo precepto nos indica en su apartado segundo que tendrá formato electrónico con un índice de todos los documentos en línea con las previsiones de la derogada Ley 11/2007, de 22 de junio, sobre Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos.

...

Es preciso que los expedientes administrativos cumplan los parámetros necesarios para una consulta ordenada, rápida y eficiente”.

Ya se ha indicado que en el presente caso no se han remitido, entre otros documentos, los correos electrónicos a los que se refiere el contratista en sus alegaciones, ni la acreditación de la parte de obra ejecutada, si la hubo, ni tampoco la valoración de los daños y perjuicios causados a los que se refiere y detalla el director de obra y responsable del contrato, por lo que, el juicio emitido, lo es, en cualquier caso, a la vista de la documentación de la que se dispone.

Tercero

Sobre el cumplimiento del contrato dentro del plazo previsto para su ejecución y del procedimiento para su resolución

Las obras contratadas debían ser ejecutadas en un plazo de 6 meses computables desde la fecha del Acta de comprobación del Replanteo, que tuvo lugar el día 28/08/2024 (fecha que reputamos cierta al haber sido admitida de forma expresa por el contratista), por lo que el contrato finalizaba el día 28/02/2025, aplicando el sistema general de cómputo de plazos establecido en el artículo 30.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, cuestión que, por otra parte, no resulta controvertida.

No se habían establecido plazos parciales para la ejecución de obra, pero se concedió una prórroga que fijó el plazo final para la ejecución del contrato el día 28/05/2025.

El plazo es un elemento esencial en la configuración del contrato (art. 35.1.g) y el incumplimiento del mismo es causa de resolución del contrato conforme se prescribe en el

artículo 211 de la LCSP que señala como causa de resolución de los contratos, en la letra f) “*el incumplimiento de la obligación principal del contrato*”.

El procedimiento para la resolución, se regula en 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:

“Artículo 109. Procedimiento para la resolución de los contratos.

1. La resolución del contrato se acordará por el órgano de contratación, de oficio o a instancia del contratista, previa autorización, en el caso previsto en el último párrafo del artículo 12.2 de la Ley, del Consejo de Ministros, y cumplimiento de los requisitos siguientes:

- a) Audiencia del contratista por plazo de diez días naturales, en el caso de propuesta de oficio.*
- b) Audiencia, en el mismo plazo anterior, del avalista o asegurador si se propone la incautación de la garantía.*
- c) Informe del Servicio Jurídico, salvo en los casos previstos en los artículos 41 y 96 de la Ley.*
- d) Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva, cuando se formule oposición por parte del contratista.*

2. 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”.

Conforme al art. 189 LCSP, “*los contratos deberán cumplirse a tenor de sus cláusulas, sin perjuicio de las prerrogativas establecidas por la legislación en favor de las Administraciones públicas*”.

Como hemos recordado en otros dictámenes (por todos, D.17/21 o D.49/21), este precepto constituye una manifestación jurídico-positiva del principio “*pacta sunt servanda*”, en el que se funda la eficacia vinculante que los contratos despliegan para quienes consienten en obligarse a través de ellos. Ese principio, que también inspira los arts. 1254, 1258 y 1278 del Código civil, se complementa, en el ámbito de la contratación pública, con las prerrogativas del órgano de contratación para definir unilateralmente el contenido y el objeto del contrato mediante la aprobación de los Pliegos de cláusulas administrativas y prescripciones técnicas, que definen la prestación y regulan la licitación y la propia vida del vínculo contractual. Por ello, según el art. 139.1 LCSP, “*las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a los Pliegos y documentación que rigen la licitación, y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de sus cláusulas o condiciones, sin salvedad o*

reserva alguna”.

Por tanto, el incumplimiento, acreditado en el expediente, de la obligación principal del contrato al vencimiento del plazo estipulado para su ejecución, es causa bastante, en sí misma, de resolución del contrato, de acuerdo con lo anteriormente reseñado y en particular con lo dispuesto en el art. 211.1.f) LCSP.

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa ha defendido respecto a los contratos, (JCCA. Informe 63/09, de 23 de julio de 2010) que:

“... es doctrina universalmente admitida por lo que no precisa de más confirmación, son fuente de obligaciones entre las partes por lo que no cabe dudar del carácter de exigibles que para cada una de ellas tienen sus cláusulas.

Ello significa, a su vez, que el contenido de cada cláusula no puede modificarse sino por la voluntad conjunta de ambas partes, es decir por mutuo acuerdo salvo que expresamente la Ley disponga lo contrario.

Este es precisamente el caso de los contratos administrativos en general, pues de conformidad con el artículo 202 de la Ley de Contratos del Sector Público “una vez perfeccionado el contrato, el órgano de contratación sólo podrá introducir modificaciones en el mismo por razones de interés público y para atender a causas imprevistas, justificando debidamente su necesidad en el expediente”, precepto del que cabe deducir que sólo el órgano de contratación puede modificar el contrato y, precisamente, tan sólo cuando concurren las circunstancias expresadas en el mencionado artículo.

A mayor abundamiento, el artículo 193 de la misma Ley dispone que “los contratos deberán cumplirse a tenor de sus cláusulas”.

De todo lo anterior resulta la obligatoriedad de que el adjudicatario del contrato, observe en su ejecución estrictamente el tenor de las cláusulas entre las cuales, evidentemente, se encuentran las derivadas del contenido de su propia oferta.

Respecto de que la oferta del adjudicatario se incorpora al contrato como parte de las cláusulas del mismo no cabe dudar. Con independencia de que, por regla general, deberá ser recogida de forma expresa en el documento de formalización, es evidente que en el camino que lleva hasta la perfección del contrato confluyen las voluntades de las partes para concretar el contenido obligacional del mismo, expresándose a través de las condiciones de la licitación que formula el órgano de contratación, de la oferta de cada licitador y la aceptación definitiva de la oferta del adjudicatario mediante el acto de adjudicación”.

En aplicación de la doctrina expresada, este Consejo no tiene duda de que el objeto del contrato está perfectamente definido a través de la oferta del licitador y la aceptación de la oferta del adjudicatario por el órgano de contratación en el acto de adjudicación, y que es esa prestación lo que constituye el objeto del contrato a cuyo cumplimiento total y de conformidad

con lo acordado se ha obligado el contratista en el plazo establecido, y su incumplimiento, constituye causa de resolución del contrato.

Además, el procedimiento seguido, esencialmente, se ajusta al previsto legalmente.

Cuarto

Efectos de la resolución del contrato por causa imputable al contratista

En este caso, el incumplimiento del contrato lo es por causa imputable al contratista, cuyas alegaciones no han sido acreditadas y son rotundamente rebatidas por la dirección facultativa.

No obstante, debemos examinar el incumplimiento culpable a los efectos de determinar si es procedente la incautación de la garantía en este supuesto de resolución del contrato tal y como se propone en la propuesta de resolución.

Este Consejo Consultivo ha anticipado ya, que, a su criterio, ese tipo de incumplimiento concurre, de acuerdo con los criterios ya manifestados en dictámenes anteriores, (D.45/21) entre otros, en virtud de lo previsto en el artículo 197 LCSP, que la ejecución del contrato se realiza *“a riesgo y ventura del contratista”*, para este Consejo resulta claro que el incumplimiento de la obligación principal derivada del contrato, que no era otra que la de realizar la obra contratada en el plazo acordado, no se debió a razones ajenas a su voluntad, sino a la propia falta de diligencia del contratista, y que, a pesar de la prórroga del plazo y de la intimación al contratista para el cumplimiento del contrato, el contrato no fue ejecutado en plazo por lo que no se cumplió la prestación convenida.

Por ello, no pueden desplazarse a la Administración las consecuencias perjudiciales que se derivan del incumplimiento del contratista, por lo que, de acuerdo con el art. 213.3 LCSP, *“cuando el contrato se resuelva por incumplimiento culpable del contratista, le será incautada la garantía y deberá, además, indemnizar a la Administración los daños y perjuicios ocasionados en lo que excedan del importe de la garantía incautada”*.

La consecuencia de la resolución habrá de ser aquí, además de la propia extinción del contrato, la incautación de la garantía constituida por importe de 3.770,64 euros, que, según la propuesta de resolución *“a juicio de la dirección de obra, se consideran suficientes para asumir el coste de los daños y perjuicios ocasionados”*.



CONCLUSIÓN

Única

En el contrato analizado concurre la causa de resolución prevista por el art. 211.1.f) LCSP. La resolución del contrato habrá de producir los efectos indicados en el F. Jco. Cuarto del presente Dictamen.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

José Ignacio Pérez Sáenz
PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO