

Nº Extraordinario  
Marzo 2019

# Gabilex

REVISTA DEL GABINETE  
JURÍDICO DE  
CASTILLA-LA MANCHA



## UN AÑO DE COMPRA PÚBLICA CON LA LCSP 2017

© Junta de Comunidades de Castilla La Mancha

**NÚMERO EXTRAORDINARIO  
DE LA REVISTA DEL  
GABINETE JURÍDICO DE  
CASTILLA-LA MANCHA.**

**UN AÑO DE COMPRA PÚBLICA  
CON LA LCSP 2017**

**Volumen II**

## **Número Extraordinario. Marzo 2019**

**Revista incluida en Latindex, Dialnet, MIAR, Tirant lo  
Blanch**

**Solicitada inclusión en SHERPA/ROMEO y DULCINEA**

**Disponible en SMARTECA, VLEX y LEFEBVRE-EL DERECHO**

Editado por Vicepresidencia Primera

D.L. TO 862-2014

ISSN 2386-8104

[revistagabinetejuridico@jccm.es](mailto:revistagabinetejuridico@jccm.es)

Revista Gablex no se identifica necesariamente con las opiniones vertidas por sus colaboradores en los artículos firmados que se reproducen ni con los eventuales errores u omisiones.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.

**DIRECCIÓN**

### **D<sup>a</sup> Araceli Muñoz de Pedro**

Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

## **CONSEJO DE REDACCIÓN**

### **D<sup>a</sup> Belén López Donaire**

Letrada Coordinadora del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

### **D. Roberto Mayor Gómez**

Letrado-Director de los Servicios Jurídicos de las Cortes de Castilla-La Mancha.

### **D. Jaime Pintos Santiago**

Doctor en Derecho y Abogado-Consultor especialista en contratación pública.

Funcionario del Cuerpo Superior Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en excedencia.

## **COMITÉ CIENTÍFICO**

### **D. Salvador Jiménez Ibáñez**

Ex Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Ex Consejero del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

### **D. José Antonio Moreno Molina**



Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

**D. Isaac Martín Delgado**

Profesor Dr. Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha. Director del Centro de Estudios Europeos "*Luis Ortega Alvarez*".

**CONSEJO EVALUADOR EXTERNO**

**D. José Ramón Chaves García**

Magistrado de lo contencioso-administrativo en Tribunal Superior de Justicia de Asturias.

**D<sup>a</sup>. Concepción Campos Acuña**

Directivo Público Profesional. Secretaria de Gobierno Local del Excmo. Ayuntamiento de Vigo.

**D. Jordi Gimeno Bevia**

Profesor Dr. Derecho Procesal la Universidad de Castilla-La Mancha. Director Académico de Internacionalización UCLM.

**D. Jorge Fondevila Antolín**

Jefe Asesoría Jurídica. Consejería de Presidencia y Justicia. Gobierno de Cantabria. Cuerpo de Letrados.

**D. David Larios Risco**

Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

## SUMARIO

RELACION DE AUTORES .....	13
PRESENTACIÓN	
D. Jaime Pintos Santiago .....	15

### Volumen I

#### I. COMPRA PÚBLICA Y VALORES

LOS PRINCIPIOS GENERALES DE LA LCSP 2017.	
D. José Antonio Moreno Molina .....	21

LA BUENA ADMINISTRACIÓN EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA: MENCIÓN ESPECIAL A LA FASE DE EJECUCIÓN DEL CONTRATO.	
D. Jaime Rodríguez-Arana Muñoz y D. José Ignacio Herce Maza .....	35

LAS OBLIGACIONES DE PUBLICIDAD ACTIVA PREVISTAS EN LA NUEVA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO: UNA DE LAS CLAVES DE BÓVEDA PARA GARANTIZAR LA TRANSPARENCIA EN LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL.	
D. Francisco Puerta Seguido.....	61

COMPLIANCE EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA: MAPA DE RIESGOS EN LA CORRUPCIÓN Y CLAVES PARA SU GESTIÓN.	
D <sup>a</sup> . Concepción Campos Acuña .....	101

#### II. AMBITO SUBJETIVO Y OBJETIVO DE LA COMPRA PÚBLICA

APLICACIÓN DE LA LCSP A LAS ENTIDADES DE SU LIBRO TERCERO. RÉGIMEN JURÍDICO. NECESARIAS INTERPRETACIONES DE SU REGULACIÓN LEGAL.  
D. Álvaro García Molinero ..... 119

RÉGIMEN JURÍDICO DE LA COOPERACIÓN VERTICAL ENTRE LAS ENTIDADES PERTENECIENTES AL SECTOR PÚBLICO: LOS ENCARGOS A MEDIOS PROPIOS PERSONIFICADOS.  
D<sup>a</sup>. Beatriz Montes Sebastián ..... 139

### **III. COMPRA PÚBLICA RESPONSABLE**

CONTRATACIÓN PÚBLICA ECOLÓGICA.  
D<sup>a</sup>. Consuelo Alonso García ..... 159

LAS CLÁUSULAS SOCIALES EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA: ESPECIAL REFERENCIA A LA DISCAPACIDAD.  
D<sup>a</sup>. Belén López Donaire ..... 177

LA CONTRATACIÓN PÚBLICA COMO MOTOR DE COHESIÓN SOCIAL TRAS LA LEY 9/2017.  
D. Javier Miranzo Díaz ..... 207

LA CONTRATACIÓN PÚBLICA AL SERVICIO DE LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS.  
D<sup>a</sup>. Beatriz Vázquez Fernández ..... 229

COMUNIDADES VIRTUALES DE PROFESIONALIZACIÓN EN CONTRATACIÓN PÚBLICA.  
D. Guillermo Yáñez Sánchez ..... 247

### **IV. COMPRA PÚBLICA Y PROCEDIMIENTOS**

LAS CONSULTAS PRELIMINARES DE MERCADO UN AÑO DESPUÉS.

D. Juan Carlos García Melián ..... 271

LOS PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN CON NEGOCIACIÓN.

D. Martín María Razquin Lizarraga ..... 289

HACIA LA SIMPLIFICACIÓN Y LA TRANSPARENCIA EN MATERIA PROCEDIMENTAL: LAS NUEVAS MODALIDADES DEL PROCEDIMIENTO ABIERTO.

D. Rafael Fernández Acevedo ..... 309

LA INNOVACIÓN EN LA LEY 9/2017, DE 8 DE NOVIEMBRE, DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO: EL PAPEL DE LA ASOCIACIÓN PARA LA INNOVACIÓN.

D. José Ignacio Herce Maza ..... 335

¿UN NUEVO MODELO DE CONTRATACIÓN MENOR EN LA LEY 9/2017, DE 8 DE NOVIEMBRE, DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

D. Antonio Villanueva Cuevas ..... 361

## **V. COMPRA PÚBLICA Y ENTIDADES LOCALES**

EL PAPEL DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES EN LA NUEVA LCSP.

D. Juan Marquina Fuentes ..... 385

LAS ENTIDADES LOCALES MENORES Y LA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO, UN AÑO TRAS SU PUBLICACIÓN. DE DÓNDE VENIMOS, DÓNDE ESTAMOS Y A DÓNDE VAMOS CON LA LCSP.

D. Vicente Furió Durán ..... 403

LA REINTERNALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS  
LOCALES EN RELACIÓN A LAS MODALIDADES  
CONTRACTUALES.

D. Juan Alemany Garcías ..... 425

**BASES DE PUBLICACIÓN..... 449**

## **Volumen II**

### **VI. COMPRA PÚBLICA ELECTRÓNICA**

LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ELECTRÓNICA UN AÑO  
DESPUÉS DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LCSP 2017.

D. José Luis Aristegui Carreiro ..... 466

EL DEUC Y SU MARCO DE UTILIZACIÓN EN LOS  
PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN.

D. Jaime Pintos Santiago ..... 477

LA FIRMA ELECTRÓNICA EN LOS PROCEDIMIENTOS DE  
CONTRATACIÓN: UNA CUESTIÓN TODAVÍA PENDIENTE.

D. Jorge Fondevila Antolín ..... 495

LOS CONTRATOS DE OPERADOR DE NOMBRES DE  
DOMINIO DE INTERNET DESDE EL PUNTO DE VISTA DE  
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

D. Luis Moll Fernández-Figares ..... 521

### **VII. PREPARACIÓN, EJECUCIÓN Y CONTROL DE LA COMPRA PÚBLICA**

LA NECESIDAD DE LA PLANIFICACIÓN DE LA  
CONTRATACIÓN COMO GARANTÍA DE TRANSPARENCIA,  
DEL USO ESTRATÉGICO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

Y DEL USO ADECUADO DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN.

D<sup>a</sup>. M<sup>a</sup>. Rosario Delgado Fernández ..... 545

VALORES ECONÓMICOS DE LOS CONTRATOS: COSTE Y BENEFICIO (EL PRECIO).

D. Juan Carlos Gómez Guzmán ..... 567

CONSIDERACIONES A TENER EN CUENTA RESPECTO DE LA SOLVENCIA POR PARTE DE LOS OPERADORES ECONÓMICOS.

D<sup>a</sup>. Aitana P. Domingo Gracia ..... 585

LCSP Y REGISTROS OFICIALES DE LICITADORES.

D. Luis Gracia Adrián ..... 605

EL TEST DE LOS CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN.

D. José Miguel Carbonero Gallardo ..... 621

RESPONSABLE DEL CONTRATO *"IN VIGILANDO"*.

D. Julián de la Morena López ..... 643

LA RESOLUCIÓN DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS.

D. Juan Antonio Gallo Sallent ..... 657

LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN LA LEY 9/2017, DE 8 DE NOVIEMBRE, DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO.

D. Roberto Mayor Gómez ..... 673

CONTROL Y GOBERNANZA DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA UN AÑO DESPUÉS.

D. Francisco Javier García Pérez ..... 689

EL RECURSO ESPECIAL EN MATERIA DE CONTRATACIÓN: UN AÑO DE APLICACIÓN DE LA LCSP.

D. Javier Píriz Urueña ..... 709

## **VIII. TIPOS DE CONTRATOS DE COMPRA PÚBLICA**

EL CONTRATO DE SUMINISTRO EN LA LEY 9/2017. D <sup>a</sup> . Patricia Valcárcel Fernández .....	729
LOS DIFERENTES TIPOS DE CONTRATOS PARA PRESTAR SERVICIOS PÚBLICOS TRAS LA LCSP Y EL DIFÍCIL EQUILIBRIO ENTRE LOS RIESGOS Y LA ATRACCIÓN DE INVERSIONES PRIVADAS. D. José Manuel Martínez Fernández .....	753
LAS PRESTACIONES DE CARÁCTER INTELECTUAL EN LA LCSP: UNA APROXIMACIÓN PRÁCTICA. D. Javier Mendoza Jiménez .....	783
LA DELIMITACIÓN DEL ÁMBITO DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO ESPECIAL EN LA LEY 9/2017 DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO. D <sup>a</sup> . Estela Vázquez Lacunza .....	799

## **IX. COMPRA PÚBLICA Y URBANISMO**

CONTRATACIÓN PÚBLICA Y URBANISMO. D. Ángel José Cervantes Martín .....	819
<b>BASES DE PUBLICACIÓN</b> .....	839



**JAIME PINTOS SANTIAGO**  
*Director*

**BELÉN LÓPEZ DONAIRE**  
*Coordinadora*

**UN AÑO DE COMPRA PÚBLICA CON LA  
LCSP 2017**

José Antonio Moreno Molina	Jorge Fondevila Antolín
Jaime Rodríguez-Arana	Luis Moll Fernández-Figares
Muñoz	M <sup>a</sup> . Rosario Delgado
Francisco Puerta Seguido.	Fernández
Concepción Campos Acuña	Juan Carlos Gómez Guzmán
Álvaro García Molinero	Aitana P. Domingo Gracia
Beatriz Montes Sebastián	Luis Gracia Adrián
Consuelo Alonso García	José Miguel Carbonero
Belén López Donaire	Gallardo
Javier Miranzo Díaz	Julián de la Morena López
Beatriz Vázquez Fernández	Juan Antonio Gallo Sallent
Guillermo Yáñez Sánchez	Roberto Mayor Gómez
Juan Carlos García Melián	Francisco Javier García
Martín María Razquin	Pérez
Lizarraga	Javier Píriz Urueña
Rafael Fernández Acevedo	Patricia Valcárcel Fernández
Jose Ignacio Herce Maza	José Manuel Martínez
Antonio Villanueva Cuevas	Fernández
Juan Marquina Fuentes	Javier Mendoza Jiménez
Vicente Furió Durán	Estela Vázquez Lacunza
Juan Alemany Garcías	Ángel José Cervantes
Juan Luis Arístegui Carreiro	Martín
Jaime Pintos Santiago	



## PRESENTACIÓN

El 9 de marzo se cumple un año de la entrada en vigor de la LCSP2017, de la inmensa mayoría de sus disposiciones, dado que unas pocas han entrado en vigor posteriormente y aun encontramos alguna aislada que todavía está pendiente para su entrada en vigor de desarrollo reglamentario.

Pero con tranquilidad se puede afirmar que la LCSP cumple un año, su primer aniversario, en el que ya ha tenido modificaciones y sobre la que se ciernen otras, ya en tramitación.

No trata esta presentación de hacer un balance de este primer año, algo que ya se ha realizado<sup>1</sup>, sino de mirar al futuro y contribuir con este número extraordinario de la Revista Gabilex a la profesionalización de la contratación pública. Ese es el objetivo, contribuir en abierto a través de una herramienta como puede ser este manual que ahora publicamos para el uso y provecho de la comunidad de contratación pública.

---

<sup>1</sup> Véase por ejemplo MORENO MOLINA, J.A. y PINTOS SANTIAGO, J., "Acertos, desacertos y visión de futuro de la LCSP a un año vista", *Revista Contratación Administrativa Práctica*, Editorial Wolters Kluwer-LA LEY, núm. 159, ene-feb 2019, págs. 6-11. Número especial "La LCSP, un año después" coordinado por José Antonio Moreno Molina y Jaime Pintos Santiago.



Un gran número, por sus dimensiones, objetivos y autores/as, un destacadísimo número que hace del mismo algo extraordinario, dando cuenta así de lo que también representa para la Revista.

Un número que ideé, preparé y organicé desde cero, con la inestimable y siempre entregada colaboración en la coordinación de Belén López Donaire. Un número que humildemente me permito decir, después de tanto tiempo dedicado a la contratación pública y a esta Revista, me enorgullece dirigir.

Un número distribuido en bloques temáticos, que ya habla de compra pública y no de contratación pública. Bloques en los que encontramos asuntos concretos y autores/as de reconocida trayectoria. Un número que en definitiva dará mucho que leer.

Para ello no hay más que consultar el índice. 38 estudios, sobre temas importantes, escritos desde una visión plural y complementaria en la que se encuentra la visión del sector público estatal, autonómico, provincial, local, universitario, instrumental,... y el sector privado, también con representación diversificada; la visión jurídica, tecnológica, técnica, empresarial, académica y profesional, con varios puntos de vista (informático, jurista, auditor, abogado, gestor, ...); en conclusión la visión multisectorial y multidisciplinar que he pretendido enriquezca esta obra en abierto, en la Red de redes, para uso y disfrute de todos/as. Como decíamos al inicio, un gran número extraordinario.

Para finalizar, GRACIAS: a la Revista Gabilex, por la función jurídica y social que cumple y la oportunidad que supone para muchas personas (escritores y lectores); a la ya meritada coordinadora de este especial; a la totalidad de los/as autores/as partícipes del mismo, sin



cuyo trabajo no hubiera sido tampoco posible y, por supuesto, a los lectores que se acerquen a él, verdaderos protagonistas de este número extraordinario.

**Jaime Pintos Santiago**

Gabilex  
Nº Extraordinario  
Marzo 2019  
<http://gabilex.castillalamancha.es>



**Castilla-La Mancha**

---





**BLOQUE VII:**  
**PREPARACIÓN, EJECUCIÓN Y**  
**CONTROL DE LA COMPRA PÚBLICA**



## LA RESOLUCIÓN DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS.

**Juan Antonio Gallo Sallent**

Expresidente del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público

**RESUMEN:** Bajo el principio de pacta sunt servanda, la resolución contractual solo es posible si los supuestos están recogidos dentro de la ley o en los pliegos como obligación esencial. La resolución de los contratos se configura, de manera general, como una potestad administrativa. Es obligatorio seguir las reglas y procedimientos establecidos en la ley. Existe determinada tipología contractual a la que se le aplican reglas específicas.

**ABSTRACT:** As per the principle that agreements must be kept, intention of terminating a contract only is possible when it has been articulated in the applicable law or conferred by the contract as an essential obligation. It is, in general, articulated as a discretionary administrative authority. There is a need to follow both procedures and rules contained in the Public Procurement Law. When it comes to certain contracts, specific rules apply to contracts entered into.

**PALABRAS CLAVE:** Resolución contractual, potestad administrativa, mora, mutuo acuerdo, extinción.

**KEYWORDS:** contract cancellation, administrative authority, arrears, mutual agreement, extinction.

**SUMARIO:** 1. La resolución del contrato como potestad de la Administración. 2. Causas de resolución aplicables a todos los contratos: Aplicación y efectos. 2.1. Causas

sobrevenidas al contratista. 2.2 La declaración de concurso. 2.3 El mutuo acuerdo entre las partes. 2.4 La demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista. 2.5 La demora en el pago. 2.6 El incumplimiento de la obligación principal y de las esenciales del contrato. 2.6 El incumplimiento de la obligación principal y de las esenciales del contrato. 2.7 La imposibilidad de ejecutar la prestación en los términos inicialmente pactados. 2.8 El impago de salarios. 3. Las causas específicas de resolución atendiendo al tipo de contratos. 3.1 Contrato de obras. 3.2 Concesión de servicios. 3.3 Concesión de obras. 3.4 El contrato de servicios y el contrato de suministros. 4. Conclusiones y recomendaciones.

## **1. LA RESOLUCIÓN DEL CONTRATO COMO POTESTAD DE LA ADMINISTRACIÓN**

La LCSP define la Resolución de los contratos como una forma "ordinaria" de extinción de los contratos públicos de naturaleza administrativa de las administraciones públicas. Pero también es forma de extinción de aquellos contratos privados cuyo objeto esté comprendido dentro de la LCSP que celebren los poderes adjudicadores que no sean administraciones públicas.

La LCSP recoge el régimen general de resolución en los artículos 211 a 213. El artículo 211 está dedicado a las causas de la resolución; el artículo 212 define el procedimiento para la aplicación de estas causas y finalmente, el artículo 213 está dedicado a los efectos que produce la resolución de los contratos.

La nueva ley recoge las causas de resolución que ya se establecían en el TRLCSP aunque con ciertas novedades destacables.



A su vez, además de lo anterior, cada modalidad de contratos, establece algunas causas o efectos de la potestad resolutoria.

El artículo 190 de la LCSP menciona la resolución contractual como una de las prerrogativas que ostenta la administración pública. Es, por tanto, una potestad discrecional de la Administración -excepto en los pocos casos en que la resolución deviene obligatoria o cuando ésta es de mutuo acuerdo de conformidad con el artículo 1255 del Código Civil- que se produce cuando el contratista no cumple una obligación esencial del contrato o se dan unas causas tasadas en la ley con tal de asegurar el buen fin del contrato o la satisfacción del interés público. No hay que olvidar, en este último punto, que sobre ello se deberá informar y motivar en el expediente aclarando por qué no parece adecuada la permanencia del contrato, tal y como estableció el Consejo de Estado<sup>2</sup> para los contratos públicos de naturaleza administrativa.

Como se ha venido manteniendo inveteradamente por parte de los tribunales, tanto de justicia como administrativos, los contratos públicos son, antes de todo, contratos y las dudas que ofrezca su interpretación tendrán que resolverse de acuerdo con las previsiones y los principios establecidos en la LCSP y en el resto de normativa sobre contratación pública y, en caso de que esto no fuera posible, de acuerdo con el Código Civil. En este sentido, hay que recordar, por un lado, que de acuerdo con una consolidada jurisprudencia, los pliegos constituyen la ley del contrato como expresión de los principios generales esenciales que rigen las relaciones nacidas de la convención de voluntades, y, por otro lado,

---

<sup>2</sup> Dictámenes 54371/1990 y 55008/1990

que en su interpretación es posible la aplicación supletoria de las normas del Código Civil<sup>3</sup>.

Los efectos de la resolución han de estar establecidos en la ley o en los pliegos. No se pueden dar otros efectos que lo establecido en ambos.

En la LCSP, se establece claramente que en el procedimiento resolutorio se tiene que dar audiencia al contratista. Puede parecer baladí esta simple mención pero teniendo en cuenta las especialidades de la notificación electrónica, la jurisprudencia de los tribunales sobre este tema y la gravedad administrativa del hecho de resolver un contrato, es de crucial cumplimiento a la hora de garantizar los derechos de los afectados.

## **2. CAUSAS DE RESOLUCIÓN APLICABLES A TODOS LOS CONTRATOS: APLICACIÓN Y EFECTOS**

El artículo 211 LCSP establece las causas de resolución generales a todos los contratos mientras que la aplicación se recoge en el artículo 212 LCSP y los efectos en el artículo 213 LCSP.

En los casos en que concurran diversas causas de resolución del contrato con diferentes efectos en cuanto a las consecuencias económicas de la extinción, deberá atenderse a la que haya aparecido con prioridad en el tiempo. Los expedientes de resolución contractual deberán ser instruidos y resueltos en el plazo máximo de ocho meses de conformidad con el artículo 212.8 LCSP

### **2.1. Causas sobrevenidas al contratista.**

---

<sup>3</sup> Entre muchas otras, Resolución 1/2013 del OARC Cataluña



Los artículos 211.a) y 211.b) recogen las causas sobrevenidas al contratista como son la muerte o incapacidad sobrevenida del contratista individual o la extinción de la personalidad jurídica de la sociedad contratista, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 98 relativo a la sucesión del contratista o la declaración de concurso o la declaración de insolvencia en cualquier otro procedimiento.

En estos casos se puede continuar efectuando el contrato con los sucesores del contratista siempre y cuando el que continúe con la ejecución tenga la capacidad suficiente para ser adjudicatario.

La muerte está regulada en el artículo 32 del código civil y a él habrá que acudir. A su vez, la incapacidad es una causa de resolución automática por mor del artículo 199 del mismo código.

En referencia a la extinción habrá que estar a lo establecido en el artículo 39 del código civil y al RDL 1/2010, de sociedades de capital.

Hay que tener en cuenta que la extinción de la sociedad no es lo mismo que la fusión o escisión de empresas. Si la nueva empresa resultante tiene los requisitos de capacidad y solvencia, podrá seguir realizando la prestación contractual. Lo mismo es aplicable al caso de las UTES si se cumple lo establecido en el artículo 69 de la LCSP.

## **2.2 La declaración de concurso.**

La solvencia de los licitadores, y por tanto de los contratistas, es algo necesario para asegurar el buen fin de los contratos públicos. Cuando una empresa entra en concurso de acreedores, de conformidad con la ley concursal, esta solvencia puede verse afectada y dar lugar a la resolución del contrato.

En caso de declaración en concurso la Administración potestativamente continuará el contrato si razones de interés público así lo aconsejan, siempre y cuando el contratista prestare las garantías adicionales suficientes para su ejecución.

En cuanto a la incautación de la garantía, el Consejo de Estado<sup>4</sup> parece inclinarse a que ésta es solo posible si el juez declara que el concurso ha sido culpable y no fortuito.

### **2.3 El mutuo acuerdo entre las partes**

El artículo 211.c) LCSP recoge el mutuo acuerdo entre la Administración y el contratista como causa de resolución contractual, ya que puede entenderse como un pacto del artículo 1255 del código civil, a lo que hay que añadir lo establecido en el artículo 212.4 del mismo texto legal que establece que el mutuo acuerdo solo podrá tener lugar cuando no concorra otra causa de resolución que sea imputable al contratista, y siempre que razones de interés público hagan innecesaria o inconveniente la permanencia del contrato.

El Consejo de Estado<sup>5</sup> y los Consejos equivalentes autonómicos, ha venido estableciendo doctrina sobre la causa imputable al contratista y la imposibilidad de llegar, entonces, al mutuo acuerdo.

Señalar que no es necesario acreditar los conceptos que son objeto de indemnización cuando se acuerde ésta por la resolución del Contrato por mutuo acuerdo, circunstancia extraña ésta, ya que la resolución de los contratos administrativos por mutuo acuerdo no puede

---

<sup>4</sup> Dictamen del Consejo de Estado 113/2016.

<sup>5</sup> Entre muchos de ellos, Dictámenes del Consejo de Estado 46236/ 84, 34714/66, 40195/75 y 50571/87.

significar que no resulte necesario acreditar los servicios o prestaciones que proceda indemnizar.

#### **2.4 La demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista.**

Es una causa establecida en el artículo 211.d) de la LCSP que continúa exponiendo que, en todo caso, se producirá demora por el retraso injustificado sobre el plan de trabajos establecido en el pliego o en el contrato, en cualquier actividad, por un plazo superior a un tercio del plazo de duración inicial del contrato, incluidas las posibles prórrogas.

El artículo 192 de la LCSP establece, a su vez, que cuando el contratista, por causas imputables al mismo, hubiere incumplido parcialmente la ejecución de las prestaciones definidas en el contrato, la Administración podrá optar, atendidas las circunstancias del caso, por su resolución o por la imposición de las penalidades que, para tales supuestos, se determinen en el pliego de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo, ya que el contratista está obligado a cumplir el contrato dentro del plazo total fijado para la realización del mismo, así como de los plazos parciales señalados para su ejecución sucesiva, de conformidad con el artículo 193 de la LCSP.

Hay que hacer ciertas matizaciones en el caso del incumplimiento ya que, la mora, siempre exige que el incumplimiento sea culpable. Si el cumplimiento del contrato es posible, no existe mora de conformidad con el artículo 1124 de código civil.<sup>6</sup>

Si existe incumplimiento, obligatoriamente tiene que haber rescisión. Otra cosa es el incumplimiento tardío, el puntual, en el que es posible el cumplimiento del

---

<sup>6</sup> Por todas, Sentencias Tribunal Supremo de 15/11/2017.

objeto. En este caso la Administración puede optar entre imponer penalidades o resolver el contrato atendiendo al interés general.

Tampoco interviene en esta causa de resolución del contrato la culpa del licitador, ya que aunque haya incumplimiento contractual por parte de licitador, si el contrato sigue siendo posible y útil<sup>7</sup> la Administración puede optar por no rescindirlo. Si no es culpa del licitador, no puede haber nunca resolución del contrato<sup>8</sup>.

De conformidad con el artículo 195 de la LCSP y el artículo 98 del Reglamento 1098/2001, si se imponen penalidades deberá darse al contratista una ampliación de plazo para cumplir sus obligaciones que será, por lo menos, igual a tiempo perdido a no ser que se pidiese otro menor.

En cuanto a los efectos de la resolución por incumplimiento del contratista, aplicable a este caso y al caso de las obligaciones, el artículo 212 LCSP establece que 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, que como mínimo serán los derivados de las actuaciones tendentes a resolver el contrato y licitar uno nuevo con el consiguiente retraso en la satisfacción de la finalidad pública perseguida por el contrato<sup>9</sup>. También en estos casos será posible instar a la prohibición de contratar

## 2.5 La demora en el pago

---

<sup>7</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de abril de 2013.

<sup>8</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de junio de 2002.

<sup>9</sup> Dictamen del Consejo de Estado 116/2015.



Se produce cuando, por parte de la Administración, se procede al pago en plazo superior al establecido en el apartado 6 del artículo 198 o el inferior que se hubiese fijado al amparo de su apartado 8.

Si la demora de la Administración fuese superior a seis meses o a los plazos menores establecidos por la Comunidades Autónomas, el contratista tendrá derecho, asimismo, a resolver el contrato y al resarcimiento de los perjuicios que como consecuencia de ello se le originen.

El plazo para el pago comenzará a contar desde la aprobación de la factura por parte del órgano gestor

## **2.6 El incumplimiento de la obligación principal y de las esenciales del contrato.**

El artículo 211.1.f) establece que además del incumplimiento de la obligación principal, serán causas de resolución del contrato, el incumplimiento de las restantes obligaciones esenciales siempre que estas últimas hubiesen sido calificadas como tales en los pliegos o en el correspondiente documento descriptivo, cuando concurren los dos requisitos siguientes:

- 1.º Que las mismas respeten los límites que el apartado 1 del artículo 34 establece para la libertad de pactos.
- 2.º Que figuren enumeradas de manera precisa, clara e inequívoca en los pliegos o en el documento descriptivo, no siendo admisibles cláusulas de tipo general.

Existe una reiterada doctrina jurisprudencial (entre otras, Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 1999) y del Consejo de Estado, en el sentido de que no basta cualquier incumplimiento contractual para que se produzca el efecto resolutorio, sino que ha de traducirse en una valoración del incumplimiento grave y de naturaleza sustancial del contrato, al ser la resolución la consecuencia más grave que puede derivarse de esta

circunstancia. 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”<sup>10</sup>. En definitiva, el incumplimiento de las obligaciones esenciales del contrato debe serlo palmario, reiterado, irremisible<sup>11</sup>.

### **2.7 La imposibilidad de ejecutar la prestación en los términos inicialmente pactados.**

La resolución del contrato será procedente cuando se dé esta imposibilidad de ejecución y no sea posible modificar el contrato conforme a los artículos 204 y 205 o bien, cuando dándose las circunstancias establecidas en el artículo 205, las modificaciones impliquen, aislada o conjuntamente, alteraciones del precio del mismo, en cuantía superior, en más o en menos, al 20 por ciento del precio inicial del contrato, con exclusión del Impuesto sobre el Valor Añadido

### **2.8 El impago de salarios**

El mismo artículo 211 LCSP establece que el impago, durante la ejecución del contrato, de los salarios por parte del contratista a los trabajadores que estuvieran participando en la misma, o el incumplimiento de las condiciones establecidas en los convenios colectivos en vigor para estos trabajadores también durante la ejecución del contrato.

---

<sup>10</sup> Dictamen del Consejo Consultivo de la Junta de Castilla y León, 1541/2011

<sup>11</sup> Dictamen 125/2011 del Consejo Consultivo de Aragón



El artículo 212 LCSP establece a su vez que esta posibilidad solo se acordará, con carácter general, a instancia de los representantes de los trabajadores en la empresa contratista. Exceptúa este artículo que cuando los trabajadores afectados por el impago de salarios sean trabajadores en los que procediera la subrogación de conformidad con el artículo 130 y el importe de los salarios adeudados por la empresa contratista supere el 5 por ciento del precio de adjudicación del contrato, en cuyo caso la resolución podrá ser acordada directamente por el órgano de contratación de oficio.

### **3. LAS CAUSAS ESPECÍFICAS DE RESOLUCIÓN ATENDIENDO AL TIPO DE CONTRATOS.**

#### **3.1 Contrato de obras**

En cuanto a las causas, el artículo 245 LCSP establece que son causa de resolución además de las generales de la Ley, la demora injustificada en la comprobación del replanteo; la suspensión de la iniciación de las obras por plazo superior a cuatro meses; La suspensión de las obras por plazo superior a ocho meses por parte de la Administración y el desistimiento.

En cuanto a los efectos, el artículo 246 LCSP establece que la resolución del contrato dará lugar a la comprobación, medición y liquidación de las obras realizadas con arreglo al proyecto, fijando los saldos pertinentes a favor o en contra.

Además se establecen los casos y las modalidades de indemnizaciones a favor del contratista atendiendo a diversos factores.

Finalmente se establece que cuando las obras hayan de ser continuadas por otro empresario o por la propia Administración, con carácter de urgencia, por motivos de

seguridad o para evitar la ruina de lo construido, el órgano de contratación, una vez que haya notificado al contratista la liquidación de las ejecutadas, podrá acordar su continuación, sin perjuicio de que el contratista pueda impugnar la valoración efectuada ante el propio órgano.

### **3.2 Concesión de servicios**

Las causas y efectos se encuentran reguladas en los artículos 294 y 295 LCSP respectivamente y son muy continuistas respecto a la anterior ley.

Son causas de resolución del contrato de concesión de servicios, además de las señaladas en el artículo 211, con la excepción de las contempladas en sus letras d) y e), las siguientes:

- a) La ejecución hipotecaria declarada desierta o la imposibilidad de iniciar el procedimiento de ejecución hipotecaria por falta de interesados autorizados para ello en los casos en que así procediera, de acuerdo con lo establecido en esta Ley.
- b) La demora superior a seis meses por parte de la Administración en la entrega al concesionario de la contraprestación o de los medios auxiliares a que se obligó según el contrato.
- c) El rescate del servicio por la Administración para su gestión directa por razones de interés público. El rescate de la concesión requerirá además la acreditación de que dicha gestión directa es más eficaz y eficiente que la concesional.
- d) La supresión del servicio por razones de interés público.
- e) La imposibilidad de la explotación del servicio como consecuencia de acuerdos adoptados por la Administración con posterioridad al contrato.



f) El secuestro o intervención de la concesión por un plazo superior al establecido de conformidad con el apartado 3 del artículo 263, sin que el contratista haya garantizado la asunción completa de sus obligaciones.

En cuanto a los efectos, esos son diferentes dependiendo de si la causa es imputable a la administración o del contratista y se establecen diferentes indemnizaciones tantos para estos como para el concesionario.

### **3.3 Concesión de obras**

La resolución del contrato de concesión de obras sigue también la línea continuista de la regulación anterior. Se encuentra recogida en el artículo 279 LCSP y guarda estricta concordancia con la resolución del contrato de concesión de servicios.

De conformidad con el artículo citado, son causas de resolución del contrato de concesión de obras, son causas de resolución de este tipo de contratos además de las señaladas en el artículo 211, con la excepción de las contempladas en sus letras d) y e), las siguientes:

a) La ejecución hipotecaria declarada desierta o la imposibilidad de iniciar el procedimiento de ejecución hipotecaria por falta de interesados autorizados para ello en los casos en que así procediera, de acuerdo con lo establecido en la Ley.

b) La demora superior a seis meses por parte del órgano de contratación en la entrega al concesionario de la contraprestación, de los terrenos o de los medios auxiliares a que se obligó según el contrato.

c) El rescate de la explotación de las obras por el órgano de contratación. Se entenderá por rescate la declaración unilateral del órgano contratante, adoptada por razones de interés público, por la que dé por terminada la concesión, no obstante la buena gestión de su titular,



para su gestión directa por la Administración. El rescate de la concesión requerirá además la acreditación de que dicha gestión directa es más eficaz y eficiente que la concesional.

d) La supresión de la explotación de las obras por razones de interés público.

e) La imposibilidad de la explotación de las obras como consecuencia de acuerdos adoptados por la Administración concedente con posterioridad al contrato.

f) El secuestro o intervención de la concesión por un plazo superior al establecido de conformidad con el apartado 3 del artículo 263, sin que el contratista haya garantizado la asunción completa de sus obligaciones.

### **3.4 El contrato de servicios y el contrato de suministros**

Las causas y efectos de la resolución del contrato de servicios se encuentran reguladas en el artículo 311 LCSP.

La primera causa es el desistimiento antes de iniciar la prestación del servicio, que no se encontraba en la regulación anterior, al que se le añade la suspensión por causa imputable al órgano de contratación de la iniciación del contrato por plazo superior a cuatro meses a partir de la fecha señalada en el mismo para su comienzo, salvo que en el pliego se señale otro menor.

Una vez iniciada la prestación contractual, la ley vuelve a citar y la suspensión del contrato por plazo superior a ocho meses acordada por el órgano de contratación, salvo que en el pliego se señale otro menor. Esta regulación mejora la técnica normativa anterior.

A lo anterior, la ley añade que los contratos complementarios quedarán resueltos, en todo caso, cuando se resuelva el contrato principal.



En cuanto a los efectos, la resolución del contrato dará derecho al contratista, en todo caso, a percibir el precio de los estudios, informes, proyectos, trabajos o servicios que efectivamente hubiese realizado con arreglo al contrato y que hubiesen sido recibidos por la Administración, y según cuales sean los supuestos de resolución el contratista tendrá derecho a determinada indemnización.

Las causas de resolución de los contratos de suministros se regulan en el artículo 306 y los efectos en el artículo 307 sin que exista variación con la regulación anterior salvo una más concreta definición del cálculo de la indemnización.

Son causas de resolución del contrato de suministro, además de las generales, las siguientes:

- a) El desistimiento antes de la iniciación del suministro o la suspensión de la iniciación del suministro por causa imputable a la Administración por plazo superior a cuatro meses a partir de la fecha señalada en el contrato para la entrega salvo que en el pliego se señale otro menor.
- b) El desistimiento una vez iniciada la ejecución del suministro o la suspensión del suministro por un plazo superior a ocho meses acordada por la Administración, salvo que en el pliego se señale otro menor.

La resolución del contrato dará lugar a la recíproca devolución de los bienes y del importe de los pagos realizados, y, cuando no fuera posible o conveniente para la Administración, habrá de abonar ésta el precio de los efectivamente entregados y recibidos de conformidad.



#### **4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

La resolución de los contratos no deja de ser ni más, ni menos, que el traslado al ámbito público de la resolución civil de los contratos. La LCSP es heredera de esta tradición contractual civil. Por eso, a la hora de estudiar la aplicación de las posibles causas sería conveniente tener en cuenta la jurisprudencia establecida para los contratos civiles y, en concreto, aquella establecida por la Sala I del Tribunal Supremo.

La técnica general de regulación de la resolución ha mejorado con la LCSP aunque no hay muchos cambios destacables debido a la naturaleza jurídica de esta figura. Quizá sería conveniente resaltar más el hecho de que el incumplimiento por parte del licitador siempre tiene que ser culpable para que se pueda dar la resolución contractual. En este aspecto cabría mejorar técnicamente la redacción de la causa de resolución por mora del contratista ya que plantea problemas a los operadores del sistema contractual.