

Dictamen n.º: **175/26**
Consulta: **Alcalde de Pelayos de la Presa**
Asunto: **Contratación Pública**
Aprobación: **08.04.26**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 8 de abril de 2026, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Pelayos de la Presa, a través del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en relación con el expediente sobre resolución del contrato de obras de *“Rehabilitación del edificio antigua estación de tren”*, adjudicado a la empresa FUENCO, S.A.U. (en adelante, *“la contratista”*).

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 27 de febrero de 2026 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid una solicitud de dictamen referida al expediente aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 128/26, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid (en adelante, ROFCJA), aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno.

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Francisco Javier Izquierdo Fabre, quien formuló y firmó la propuesta de dictamen, deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día 8 de abril de 2026.

SEGUNDO.- Del expediente remitido se extraen los siguientes hechos de interés para la emisión del dictamen:

1.- Mediante acuerdo de Pleno del Ayuntamiento de Pelayos de la Presa, adoptado en sesión celebrada el día 11 de diciembre de 2023, se adjudicó el contrato de obra, tramitado por procedimiento abierto, de “*Rehabilitación edificio antigua estación de tren*” a la empresa FUENCO S.A.U, por importe de 705.227,31 €, con 148.097,74 € correspondientes al Impuesto sobre el Valor Añadido, siendo el importe total de adjudicación de 853.325,04 €.

El contrato se firmó el 28 de diciembre de 2023, con un plazo de ejecución de 12 meses, a contar desde el día siguiente al de la firma del acta de replanteo, que tiene lugar el 24 de enero de 2024.

El ayuntamiento aprobó dos prórrogas sucesivas, mediante acuerdos del Pleno de 16 de enero de 2025 (prórroga de seis meses) y de 1 de agosto de 2025 (prórroga de un mes), quedando el plazo ampliado hasta el 26 de agosto de 2025.

2.- El 25 de agosto de 2025 el contratista presentó nueva solicitud de prórroga por dos meses (hasta el 26 de octubre de 2025), alegando causas climatológicas y de retraso en el suministro de materiales, que habían impedido la realización de la obra al ritmo programado.

Tras un informe desfavorable de la Dirección Facultativa de la obra de 26 de septiembre de 2025, en el que se señalaba que la obra se encuentra en un estado muy avanzado de ejecución, lo que permite

estimar que su finalización podría alcanzarse en un plazo aproximado de 30 días, el Pleno de la Corporación, en su sesión de 30 de septiembre de 2025, adoptó el siguiente acuerdo:

“PRIMERO. Incoar el procedimiento para acordar la imposición de penalidades por demora al contratista FUENCO S.A.U. • adjudicatario del contrato de obra "Rehabilitación del Edificio Antigua Estación de. Tren", expediente 643/2023, por incumplimiento del plazo de ejecución de la obra, por causa imputable al contratista.

SEGUNDO. Establecer el importe de penalización en 423,00 € diarios, resultado de aplicar la proporción de 0,60 euros por cada 1.000 €, siendo que el presente contrato fue adjudicado en el importe de 705.227,31 € (IVA excluido) a aplicar a partir del día siguiente a la notificación del acuerdo de imposición de penalidades por el Pleno de la Corporación.

TERCERO. Incumplido el plazo de ejecución, otorgar el plazo de 30 días, contados desde el día siguiente a la notificación del presente acuerdo, tiempo estimado como suficiente para la terminación del contrato por el director de la obra, para finalizar la obra en condiciones de poder ser recepcionada. Transcurrido el plazo otorgado sin que la finalización de la obra haya sido efectiva, se procederá a iniciar el expediente para la resolución del contrato, conforme a la Ley de Contratos del Sector Público.

CUARTO. Notificar el presente acuerdo al adjudicatario y otorgarle audiencia por un plazo de diez días siguientes a la notificación de este acuerdo, así como al avalista o asegurador por el mismo plazo, a los efectos de que presenten las alegaciones y documentos que consideren convenientes...”.

Consta la notificación del acuerdo a la contratista y a su avalista el 1 de octubre de 2025.

Con fecha 16 de octubre de 2025, la contratista presentó un escrito de alegaciones, en el que aludía de nuevo a causas climatológicas y de retraso en el suministro de materiales, que han dificultado los trabajos, y se señalaba que se habían introducido modificaciones sustanciales en la obra por la dirección facultativa, como forrar de madera la planta baja o proceder a ejecutar la fachada del caseto anexo serigrafiada. También se apelaba a la falta de colaboración del ayuntamiento, que no había procedido a emitir ninguna otra certificación desde la emitida el 10 de julio de 2025, y se indicaba que, para la conclusión de la obra, se requiere un plazo superior a 30 días.

El 21 de octubre de 2025, la Dirección Facultativa emitió informe sobre las alegaciones presentadas, concluyendo que *“lo alegado no desvirtúa lo imputabilidad del retraso: el calor no justifica dos meses, cuando se reconocieron 33 días y había frente interior disponible; los suministros ya se contemplaron y resolvieron en la primera prórroga y no pueden reabrirse; y las supuestas modificaciones ni lo son por impacto ni cuentan con contradictorio...”*.

El 11 de noviembre de 2025, la Dirección Facultativa informó que, a fecha 6 de noviembre, las obras no estaban finalizadas.

Con fecha 17 de noviembre de 2025, la secretaria interventora emitió informe, en el que exponía la normativa aplicable, las causas, el procedimiento y los plazos para acordar la resolución del contrato por causa imputable a la contratista.

TERCERO.- El Pleno del ayuntamiento, en sesión celebrada el 18 de noviembre de 2025, con transcripción en su acuerdo del informe

elaborado por la Dirección Facultativa de la obra en relación con las alegaciones de la contratista, adopta el siguiente acuerdo:

“PRIMERO.- Desestimar las alegaciones presentadas con fecha 16/10/2025 por la contratista FUENCO S.A.U. adjudicatario del contrato de obra "Rehabilitación del Edificio Antigua Estación de Tren" contra el acuerdo adoptado por el Pleno de la Corporación de incoar el procedimiento para acordar la imposición de penalidades por demora por incumplimiento del plazo de ejecución de la obra, por causa imputable al contratista, plazo que finalizaba el 26/08/2025...

SEGUNDO.- Confirmar la imposición de penalización en el importe de 423,00 € diarios (resultado de aplicar la proporción de 0,60 euros por cada 1.000 €, siendo que el presente contrato fue adjudicado en el Importe de 705.227,31 €, IVA excluido) a aplicar a partir del día siguiente a la notificación, practicada con fecha 15/10/2025, del acuerdo de imposición de penalidades por el Pleno de la Corporación, penalidad que se hará efectiva mediante deducción en las certificaciones de obras o en los documentos de pago al contratista.

TERCERO.- Concluido con fecha 6/11/2025 el plazo de 30 días para finalizar la obra, otorgado por acuerdo de Pleno de fecha 30/09/2025, sin haber finalizado, incoar el procedimiento para la resolución del contrato indicado, de conformidad con el artículo 211 de la Ley de Contratos del Sector Público, siendo la causa de resolución del contrato:

d) La demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista.

Lo que conllevaría la correspondiente incautación de la garantía y el resarcimiento de daños y perjuicios, si los hubiere, y no fuese suficiente la citada garantía...

CUARTO.- Dar audiencia al contratista por un plazo de diez días naturales desde la notificación de esta resolución, y al avalista o asegurador por el mismo plazo, a los efectos de que presenten las alegaciones y documentos que consideren convenientes..."

Consta en el expediente la notificación del acuerdo, con fecha 19 de noviembre de 2025.

El 24 de noviembre de 2025, dado el incumplimiento de plazos por parte del contratista, que ha ocasionado la suspensión del inicio de la obra ya adjudicada "*Embellecimiento del espacio exterior del edificio la estación*", pues la dirección facultativa, en el acta de comprobación de replanteo de fecha 16 de noviembre de 2025, ha constatado que "*no resulta acreditada la disponibilidad plena de los terrenos, encontrándose los mismos parcialmente ocupados por otra obra en ejecución, cuyo plazo ampliado finaliza el 6/11/2025*", se requiere a la empresa para que proceda a retirar materiales y cuantos elementos se encuentren en el terreno donde se ubica el edificio de la estación, a la mayor brevedad, así como para que entregue las llaves al ayuntamiento, de forma que los terrenos queden disponibles con fecha 28 de noviembre de 2025.

El 27 de noviembre de 2025, la contratista comunica la aceptación del citado requerimiento.

Con fecha 5 de diciembre de 2025, la contratista presenta escrito de alegaciones, señalando que no cabe la resolución del contrato por causa alguna a ella imputable, pues se ha visto enormemente perjudicada por los retrasos en los pagos y por las decisiones de

modificación llevadas a cabo por los técnicos de la obra y las fechas de tales modificaciones.

2. El 23 de diciembre de 2025, la contratista formula recurso de reposición contra el Acuerdo del Pleno de 18 de noviembre de 2025, alegando, en primer lugar, que el acuerdo del Pleno de 30 de septiembre de 2025 no fue de imposición de penalidades, lo fue de incoación de procedimiento para la imposición de penalidades por demora. Además, se indica que ningún retraso puede ser imputable a la adjudicataria, sino que es la propia contratista la que viene soportando el retraso permanente a la hora de la práctica de las liquidaciones y pagos correspondientes tras la elaboración de las pertinentes certificaciones de obra por parte del ayuntamiento.

Se alude de nuevo en el escrito a la existencia de causas climatológicas, de dificultades en el suministro de materiales y de modificaciones introducidas por la Dirección Facultativa que justifican el retraso, de modo que, *“no puede desconocerse, no ya solo lo que resta por certificar, que alcanza los 299.261,57 euros, lo que comporta un perjuicio económico significativo al desarrollo del contrato, que se traslada de manera nociva a la contratista, sino igualmente el incremento de obra habido”*.

El 20 de enero de 2026, la Dirección Facultativa de la obra emite informe en relación con las alegaciones presentadas, señalando que las causas que la empresa presenta como justificación de los retrasos no constituyen hechos externos o imprevisibles ajenos a la contratista, pues el calor extremo es recurrente cada año, el *planning* de FUENCO fijaba la conclusión en junio, y las actas prueban actividad en mayo-junio sin interrupciones. Respecto a si la obra está casi concluida, se objeta que, aunque próxima a su fase final, la obra presenta numerosos remates pendientes que requieren tiempo paro reparar deficiencias detectados y verificar el ajuste al proyecto. Se afirma que la decisión de

resolver se basa en el incumplimiento del plazo ya consumado, no en si la obra está terminada y la decisión corresponde al ayuntamiento, no a la Dirección Facultativa

Con fecha 21 de enero de 2026, la secretaria interventora municipal emite informe sobre el recurso de reposición interpuesto, haciendo constar que se ha comprobado en el expediente n.º 977 que contiene todas las certificaciones de obra emitidas y que todas han sido abonadas, aproximadamente entre los 10 y 15 días siguientes a su aprobación y presentación en el registro de las facturas correspondientes, no existiendo demora en el pago por parte de la Administración. Se señala que la última certificación presentada es la n.º 13, en el mes de julio de 2025, no habiéndose recibido ninguna otra posterior. El importe certificado y abonado puntualmente asciende a 554.063.47€ (IVA incluido).

El 23 de enero de 2026 el Pleno de la Corporación, en sesión urgente, acuerda:

“PRIMERO. Desestimar el Recurso de Reposición interpuesto con fecha 23/12/2025 por la contratista FUENCO S.A.U. adjudicatario del contrato de obra "Rehabilitación del Edificio Antigua Estación de Tren" contra el acuerdo adoptado de imposición de penalidades por demora. por incumplimiento del plazo de ejecución de la obra por causa imputable al contratista, conforme a lo fundamentado en los informes que se contienen en el expediente.

SEGUNDO. Aplicar la imposición de penalización en el importe de 423,00 € diarios (resultado de aplicar la proporción de 0,60 euros por cada 1.000 €, siendo que el presente contrato fue adjudicado en el importe de 705.227,31 €. IVA excluido) desde el día 07/10/2025 al 05/11/2025, fecha en la que debía haber finalizado la obra, penalidad que se hará efectiva mediante

deducción en las certificaciones de obras o en los documentos de pago al contratista”.

Consta en el expediente la notificación del acuerdo en la misma fecha.

Finalmente, el Pleno del Ayuntamiento de Pelayos de la Presa, en dicha sesión urgente de 23 de enero de 2026, adopta el siguiente acuerdo:

“PRIMERO. Desestimar las alegaciones presentadas con fecha 05/12/2025 por la contratista FUENCO S.A.U. adjudicatario del contrato de obra "Rehabilitación del Edificio Antigua Estación de Tren" contra el acuerdo adoptado por el Pleno de la Corporación de resolución del contrato, de acuerdo con el artículo 211 de la Ley de Contratos del Sector Público, siendo causa de resolución del contrato: el) La demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista, en base a los informes técnicos emitidos que constan en el expediente.

SEGUNDO. Habiéndose formulado por el contratista la oposición a la resolución del contrato, requerir el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid....

TERCERO. Suspender la tramitación del procedimiento conforme al artículo 22.1.d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, por el tiempo transcurrido entre la petición de dictamen y la recepción del mismo, sin que este plazo pueda exceder de tres meses...”.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, al amparo del artículo 5.3.f) d. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, conforme al cual: “3. *En especial, la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada en los siguientes asuntos: (...) f) Expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid, las entidades locales y las universidades públicas sobre: (...) d. Aprobación de pliegos de cláusulas administrativas generales, interpretación, nulidad y resolución de los contratos administrativos y modificaciones de los mismos en los supuestos establecidos por la legislación de contratos del sector público*”.

La solicitud de dictamen se ha hecho llegar a la Comisión Jurídica Asesora por el consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 18.3 b) del ROFCJA (“3. *Cuando por Ley resulte preceptiva la emisión de dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, este será recabado:(...) c) Las solicitudes de dictamen de las Entidades Locales se efectuarán por los alcaldes-presidentes de las mismas, y se cursarán a través del consejero competente en relaciones con la Administración Local*”).

El contratista ha formulado su oposición de forma expresa y, por ello, resulta preceptivo el dictamen de esta Comisión ex artículo 191.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP, en adelante).

SEGUNDA.- El contrato cuya resolución se pretende se adjudicó por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Pelayos de la Presa de 11 de

diciembre de 2024, por lo que resulta de aplicación la citada LCSP, tanto en el aspecto sustantivo como en el procedimiento.

De esta forma, el artículo 212.1 de la LCSP establece que: *“la resolución del contrato se acordará por el órgano de contratación, de oficio o a instancia del contratista, en su caso, siguiendo el procedimiento que en las normas de desarrollo de esta Ley se establezca”*. Ante la falta de desarrollo reglamentario en el aspecto objeto de estudio, debe considerarse, asimismo, lo dispuesto en el artículo 109 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP) referido específicamente al *“procedimiento para la resolución de los contratos”* en lo que no se oponga a la ley.

En materia de procedimiento, la resolución de contratos administrativos exige atenerse a lo previsto en el artículo 190 de la LCSP, a cuyo tenor *“dentro de los límites y con sujeción a los requisitos y efectos señalados en la presente Ley el órgano de contratación ostenta la prerrogativa de interpretar los contratos administrativos, (...) acordar su resolución y determinar los efectos de ésta”*.

El artículo 191.1 requiere que en el correspondiente expediente se dé audiencia al contratista. Además, debe tenerse en cuenta el artículo 109 del RGLCAP, que exige la audiencia al avalista o asegurador *“si se propone la incautación de la garantía”*. Por otro lado, el apartado tercero del artículo 191 dispone que sea preceptivo el informe del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva en los casos de interpretación, nulidad y resolución, cuando se formule oposición por parte del contratista.

Por lo que se refiere al ámbito de la Administración local, el artículo 114.3 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, establece como

necesarios los informes de la Secretaría y de la Intervención de la corporación.

De acuerdo con la normativa expuesta resulta que la competencia para resolver los contratos corresponde al órgano de contratación. En este caso el contrato fue adjudicado por el Pleno del ayuntamiento, por lo que es también el órgano competente para su resolución.

En el caso que nos ocupa, figura en el expediente examinado el informe de la secretaria interventora de la Corporación local, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3.3.h) del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional. Por otro lado, se ha dado audiencia a la contratista, que formuló alegaciones oponiéndose a la resolución contractual planteada por la Administración, y se ha formulado una propuesta de resolución, para su remisión, junto con el resto del expediente, a esta Comisión Jurídica Asesora.

En cuanto al plazo para resolver el procedimiento, cuyo incumplimiento determina la caducidad, conforme a lo establecido en el artículo 212.8 de la LCSP, el criterio mantenido por esta Comisión ha resultado esencialmente modificado a partir de la Sentencia del Tribunal Constitucional 68/2021, de 18 de marzo, recaída a raíz de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Aragón, que ha procedido a declarar la inconstitucionalidad de algunos preceptos de la LCSP y ha afectado señaladamente a esta cuestión. En concreto, el artículo 212.8, fue impugnado al considerar que vulneraba la doctrina constitucional sobre la legislación básica, puesto que contendría una regulación de detalle o de procedimiento, que cercenaría la posibilidad de desarrollo legislativo por la Comunidad Autónoma de Aragón.

Como es sabido, la citada Sentencia 68/2021, al analizar la impugnación del artículo 212.8, considera (FJ 5º) que tal precepto recoge una norma de naturaleza auxiliar y procedimental que no puede ser considerada básica, por lo que el Tribunal Constitucional no anula el precepto en cuanto es de aplicación a los procedimientos de resolución de la Administración General del Estado, pero considera que infringe las competencias de las comunidades autónomas y por tanto no es de aplicación a estas, ni a las entidades locales.

Por ello, esta Comisión Jurídica Asesora ha venido considerando aplicable el plazo de tres meses previsto en el artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC).

Pues bien, no obstante lo anterior, la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid, ha establecido un plazo específico para el procedimiento de resolución contractual, pues su artículo 31, bajo la rúbrica, *“Modificación de la Ley 1/2001, de 29 de marzo, por la que se establece la duración máxima y el régimen de silencio administrativo de determinados procedimientos”*, establece que: *«La Ley 1/2001, de 29 de marzo, por la que se establece la duración máxima y el régimen de silencio administrativo de determinados procedimientos, queda modificada como sigue... Tres. Se introduce un nuevo epígrafe en el apartado 3 del Anexo, que será el apartado 3.9. con la siguiente redacción: “3.9. Expedientes de resolución contractual que se rijan por la legislación sobre contratos públicos. Ocho meses. Caducidad (iniciados de oficio). Desestimatorio (iniciados a instancia del contratista)”»*.

Dicha previsión resulta de aplicación a los procedimientos iniciados tras su entrada en vigor, por lo que al presente procedimiento le resulta de aplicación el plazo de ocho meses.

En este caso, el procedimiento se inició por el acuerdo del Pleno de 18 de noviembre de 2025, de modo que, en principio, y atendiendo a la indicada fecha, el expediente no ha caducado a fecha de emisión del presente dictamen.

Además, consta asimismo que la Administración que recaba el dictamen ha hecho uso de la facultad de suspender el procedimiento al solicitar el dictamen de este órgano consultivo de conformidad con el artículo 22.1 d) de la LPAC, según el cual, el plazo máximo legal para resolver y notificar un procedimiento podrá suspenderse entre otras circunstancias *“...Cuando se soliciten informes preceptivos a un órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses. En caso de no recibirse el informe en el plazo indicado, proseguirá el procedimiento”*.

En cualquier caso, hay que recordar que, para que sea efectiva la suspensión del plazo es preciso, según este precepto, que se comuniquen a los interesados tanto la petición como la emisión de los informes cuya solicitud justifica la suspensión, requisito a cuyo efectivo cumplimiento queda condicionada la efectividad de la pretendida suspensión de plazo. En el presente expediente hay constancia documental de la referida comunicación a los interesados con fecha 29 de enero de 2026.

TERCERA.- En todo caso, es preciso analizar la naturaleza y la verdadera adecuación al ordenamiento jurídico y, en especial, a la LCSP, del procedimiento tramitado por el Ayuntamiento de Pelayos de la Presa. Al respecto, cabe recordar que el artículo 192.2 de la LCSP determina 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”. En el mismo sentido, el artículo 193.3, relativo a la “demora en la ejecución”, señala también que “cuando el contratista, por causas imputables al mismo, hubiere incurrido en demora respecto al cumplimiento del plazo total, la Administración podrá optar, atendidas las circunstancias del caso, por la resolución del contrato o por la imposición de las penalidades diarias en la proporción de 0,60 euros por cada 1.000 euros del precio del contrato, IVA excluido”.

Ya el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, en su Dictamen 532/09, de 9 de diciembre, refería que *“del tenor literal del artículo 95.3 T.R.L.C.A.P., se desprende que no pueden simultanearse ambas vías, sino que la Administración contratante podrá optar, en el supuesto de incumplimiento del plazo, por la resolución del contrato o por la imposición de penalidades”.*

En el mismo sentido, el Dictamen 310/17, de 27 de julio, de esta Comisión Jurídica Asesora determinaba que *«de la dicción legal se desprende que el empleo de la preposición disyuntiva en el apartado 4 del artículo 212 del TR LCS parece tener claramente el carácter de opción y por lo tanto no cabe el ejercicio conjunto de ambas facultades, de manera que si la Administración opta por la imposición de penalidades no puede proceder a la resolución contractual. Como recuerda la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 18 de mayo de 2016 la finalidad de dichas penalidades “es intimar el debido cumplimiento del contrato y corregir los eventuales incumplimientos contractuales y no castigar conductas”. Ya declaró el Consejo de Estado en su dictamen de 28 de diciembre de 1987 (si bien con referencia al artículo 45 de la Ley de Contratos del Estado) que la*

Administración al decidir imponer penalidades ha declarado el derecho para el contratista de seguir en la ejecución del contrato, por lo que para que pueda posteriormente acordar la resolución debe revisar de oficio previamente el acto que ha declarado ese derecho a la continuación del contrato aunque ello suponga un cumplimiento tardío del mismo».

También la jurisprudencia se ha manifestado en la misma dirección, pudiendo citarse la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 24 de abril de 2014, cuando afirma que: *“La imposición de penalidades es utilizada en la contratación administrativa como medio coercitivo o de presión al contratista, que se aplica para asegurar el cumplimiento regular de las obligaciones contractuales dentro del plazo prefijado, buscando así la terminación de la obra en el tiempo previsto, por lo que reiteradamente se ha entendido, y así también lo ha dicho esta Sala en Sentencias de 16 de Septiembre del 2009 y 20 de Febrero de 2014, que tales penalidades pueden imponerse una vez que el contratista incurra en mora durante la ejecución del contrato pero no una vez finalizada la obra, ya que como hemos expuesto su finalidad es intimar el debido cumplimiento del contrato y corregir los eventuales incumplimientos contractuales y no castigar conductas, al no tener estas penalidades naturaleza estrictamente sancionadora, por lo que perderían dicha finalidad. En efecto, de no ser así el artículo 95.3 del TRLCAP no daría a la Administración la posibilidad de optar entre resolver o compeler al contratista con esas penalidades”.*

Sobre la naturaleza de las penalidades y las peculiaridades del procedimiento para su imposición, nos pronunciábamos también en el Dictamen 354/22, de 7 de junio, recogiendo el contenido de la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, de 21 de mayo de 2019 –rec. 1372/2017 que, en relación con el expediente de imposición de penalidades dice:

«1º. Es punto común y pacífico que en lo sustantivo tales penalidades no responden al ejercicio de una potestad sancionadora, luego para su imposición no se sigue un procedimiento específico de naturaleza sancionadora ni éste es aplicable supletoriamente. Al respecto es jurisprudencia de esta Sala que responden al ejercicio de una facultad de coerción sobre el contratista para la correcta ejecución del contrato, facultad que implica poderes de dirección, inspección y control que, en garantía del interés público, se atribuye a la Administración (cf. sentencia de esta Sala, Sección Quinta, de 6 de marzo de 1997, recurso de apelación 4318/1991).

2º Su naturaleza ciertamente se acerca a la lógica de la multa coercitiva como instrumento cuyo fin es forzar, mediante su reiteración y hasta lograr el cumplimiento de determinada obligación contractual. Tal similitud se acentúa cuando con la penalidad se reacciona ante retrasos del contratista u otro cumplimiento defectuoso mantenido en el tiempo; ahora bien, cuando se impone como consecuencia de un incumplimiento puntual o ejecutado del contrato, ya no implica coerción alguna y su naturaleza se asemeja ciertamente a la sancionadora o cumple un fin resarcitorio.

3º Aun así, como tal penalidad tiene una sola regulación y no puede ostentar diversa naturaleza dependiendo de su finalidad, hay que estar al criterio jurisprudencial según el cual carece de una vocación sancionadora en sentido estricto, y se configura como una suerte de cláusula penal contractual (cf. artículo 1152 del Código Civil) cuya razón radica en el interés público que se satisface con el contrato y que es necesario tutelar.

4º En lo procedimental la imposición de penalidades se ubica sistemáticamente en la LCSP 2007 en sede de ejecución contractual,

sin que se prevea para su ejercicio un procedimiento específico y diferenciado, lo que no es el caso de esos otros supuestos del artículo 194 de la LCSP de 2007 en los que sí prevé que la Administración contratante ejerza ciertas potestades mediante concretos procedimientos: es el caso de los supuestos de interpretación, modificación, resolución, reclamación de deudas, cesión o subcontratación (cf. artículo 195.1 de la LCSP 2007).

5º Cobra así sentido la cita de la sentencia del Pleno de esta Sala, de 28 de febrero de 2007, recurso de casación 302/2004, que constituye la ratio decidendi de la sentencia impugnada. Pese a dictarse para un supuesto distinto, de ella cabría deducir que la imposición de penalidades no implica un procedimiento autónomo o diferenciado dentro del procedimiento contractual iniciado con la adjudicación, sino una decisión o trámite en particular de la fase de ejecución.

6º Esto no quita que para su adopción haya una regulación mínima en el artículo 196.8 de la LCSP 2007, lo que evita la idea de imposición de plano: se prevé así que haya propuesta y decisión y que haya trámite de audiencia o alegaciones es una exigencia no expresamente prevista, sino que responde a un cabal entendimiento del principio de proscripción de la indefensión, exigencia común a todo acto mediante el cual el poder público imponga un gravamen.

7º Las previsiones del citado artículo 196.8 de las LCSP lleva a la idea cierta de que hay un expediente, pero no un procedimiento. En efecto, la idea de expediente supone la documentación de la sucesión de actuaciones que integran un procedimiento, pero puede implicar sólo la constancia documental de decisiones, lo que asemeja a las penalidades con las multas coercitivas que adoptadas para la ejecución de acto incumplido que sí pone fin a un procedimiento.

8º De esta manera como ya la denominó la sentencia de esta Sala, Sección Quinta, de 30 de octubre de 1995 (recurso de apelación 5203/1991) con la imposición de penalidades se está ante una "decisión ejecutiva", si bien acordada en el curso del procedimiento de ejecución de un contrato, prevista en los contratos a modo de estipulación accesoria cuya regulación mínima se agota, en este caso, en el artículo 196.8 de la LCSP 2007. No precisa, por tanto, la aplicación supletoria de la Ley 30/1992 -hoy Ley 39/2015- para su regulación.

9º Quiebra de esta manera el presupuesto normativo del artículo 44.2 de la Ley 30/1992 pues la fase de ejecución contractual, dentro del procedimiento administrativo, no tiene por objeto ejercitar una potestad de "intervención" susceptible de producir efectos desfavorables o de gravamen: se está ante la regulación de dicha fase dentro del procedimiento contractual, cuya finalidad es la correcta ejecución de un contrato mediante el que se satisfacen intereses públicos».

En consecuencia, en este mismo dictamen concluíamos que «por tanto, si por caducidad de la concesión se entiende la resolución del contrato de concesión, que es la sanción más grave que se puede imponer al contratista, no parece posible que en su tramitación se siga el procedimiento de imposición de penalidades que, entre otras diferencias, no exige la intervención con carácter preceptivo “del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma”, en caso de oposición del contratista (ex. artículo 191.3 LCSP/17)».

En el presente caso, como señalábamos, el Pleno del Ayuntamiento de Pelayos de la Presa, en su sesión de 18 de noviembre de 2025, acuerda, de modo simultáneo, la imposición de penalidades a la contratista y el inicio del procedimiento de resolución contractual. Por ello, y en atención a los indicado en los párrafos anteriores, no cabe

entender adecuada ni la tramitación llevada a cabo por el citado ayuntamiento (que fija una fecha para la finalización del contrato, el 6 de noviembre de 2025, que es incluso anterior al propio acuerdo de imposición de penalidades), ni la adopción de un acuerdo que, de modo simultáneo, pretende la imposición de penalidades a la contratista y la resolución del contrato, por contravenir la dicción literal de los artículos 192.2 y 193.3 de la LCSP.

En consecuencia, y con carácter previo, la Administración consultante debe decidir si opta por una u otra de ambas facultades, en consideración tanto a la entidad de los incumplimientos como a las necesidades de servicio público que pudieran justificar la continuación en la ejecución del contrato, y tramitar, en su caso, el procedimiento que corresponda en función de la opción elegida, tal y como señalábamos, en un caso similar, en nuestro Dictamen 571/24, de 26 de septiembre.

Al respecto, cabe tomar en consideración que la propia Dirección Facultativa de la obra, en su informe de 26 de septiembre de 2025, ya señalaba que la obra se encuentra en un estado muy avanzado de ejecución, lo que permitía estimar que su finalización podría alcanzarse en un plazo aproximado de 30 días.

En mérito a cuanto antecede, esta Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

CONCLUSIÓN

No procede la resolución del contrato denominado *“Ejecución del proyecto de rehabilitación del edificio antigua estación de tren”*, suscrito

con la empresa FUENCO, S.A.U. por las causas señaladas en la consideración jurídica tercera del presente dictamen.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 8 de abril de 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 175/26

Sr. Alcalde de Pelayos de la Presa

Pza. del Ayuntamiento, 1 – 28696 Pelayos de la Presa