



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

Dictamen n.º **166/2026**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 4 de junio de 2026, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Salud (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante sendos oficios registrados los días 23 de enero de 2026 (COMINTER 8984) y 13 de marzo de 2026 (COMINTER 39656), sobre resolución de contrato de obras de demolición de edificio, acondicionamiento del solar resultante como aparcamiento y construcción de Centro de Salud de Lo Pagán (exp. 2026\_029), aprobando el siguiente Dictamen.

### **ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** Mediante Orden de 25 de noviembre de 2022, de la Consejería de Salud, se inicia expediente de contratación relativo a las “Obras de demolición de edificio, acondicionamiento del solar resultante como aparcamiento y construcción de centro de salud de Lo Pagan, susceptibles de cofinanciación europea por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) en el marco del programa operativo FEDER 2021-2027 de la Región de Murcia”, por un presupuesto de 2.663.899,43 euros (IVA excluido), más el correspondiente IVA del 21% (559.418,88 euros), siendo el presupuesto base de licitación (IVA incluido) de 3.223.318,31 euros.

El contrato fue adjudicado, por Orden de 24 de marzo de 2023, a la empresa “SERVIMAR 2008, S.L.U.” (en adelante, la contratista), por importe de 2.900.986,48 euros.

**SEGUNDO.-** El contrato se formalizó con fecha 3 de abril de 2023.

De conformidad con su Cláusula Quinta:

*“Dada la naturaleza de las obras y los condicionantes derivados del hecho de que resulta necesario compaginar la actividad asistencial con su ejecución, las obras se realizarán en 2 fases, según proyecto: Fase 1: 16 meses; Fase 2: 2 meses.*

*El plazo de cada una de las fases comenzará al día siguiente de la firma de comprobación de replanteo de dicha fase y finalizará con la recepción parcial de la misma. Se prevé un periodo máximo de 6 meses entre las 2 fases, para la puesta en marcha de la unidad de obra finalizada”.*

La firma del acta de comprobación del replanteo tuvo lugar el 5 de mayo de 2023. Se hace constar en el acta que la Dirección Facultativa considera que el proyecto es viable y que la contratista no formula

reservas al resultado de la comprobación.

Atendida la fecha de comprobación del replanteo, el plazo de ejecución de las obras expiraba el 5 de noviembre de 2024.

**TERCERO.-** El 5 de julio de 2024, la contratista solicitó la ampliación del plazo de ejecución de la Fase 1 del contrato, hasta el 14 de febrero de 2025, invocando la concurrencia de diversas circunstancias que habrían generado un retraso en la ejecución de los trabajos y que, según afirma, eran ajenas a su voluntad: cálculos sobre la estructura y cimentación del edificio, la celebración de un concierto musical en la zona y circunstancias meteorológicas adversas.

Previo informe de la Dirección de Obra, y tras cumplimentar la contratista los requerimientos de acreditación indicados por aquélla, mediante Orden de 4 de noviembre de 2024, de la Consejería de Salud, se acuerda ampliar el plazo de ejecución del contrato en tres meses y diez días. Considera justificada por circunstancias no imputables al contratista únicamente la ampliación de un mes, hasta el 5 de diciembre de 2024. Asimismo, se dispone que *“en su caso, y a la vista del informe emitido por la Dirección Facultativa de la Obra y de la normativa de aplicación, a partir del día 6 de diciembre de 2024 se podrá resolver el contrato o iniciar expediente de imposición de penalidades diarias a razón de 0.60 € por cada 1.000 € del precio del contrato, IVA excluido, conforme a lo establecido el artículo 193.3 de la LCSP”*.

Consta la notificación de esta Orden a la contratista el 4 de noviembre de 2024.

**CUARTO.-** Con fecha 22 de noviembre de 2024, la contratista formula una segunda solicitud de ampliación del plazo de ejecución de la Fase 1 de la obra hasta el 25 de abril de 2025, reiterando los motivos expuestos en la primera solicitud de ampliación y añadiendo, ahora, los retrasos habidos en los trabajos de construcción *“por las indecisiones de la dirección de las obras, demora en contestaciones sobre dudas, aclaraciones y otros asuntos relacionados con la propia ejecución de la obra”*.

La Dirección Facultativa, en informe de 10 de diciembre de 2024, concluye que no existe causa que justifique el retraso acumulado, más allá del mes adicional reconocido en la resolución de ampliación de plazo anterior, y que se observa cómo se siguen acumulando nuevos retrasos, que imputa a *“la deficiente gestión de las obras y la constante necesidad de replantearse actuaciones mal ejecutadas”*, conforme se detalla en anexo al referido informe. Considera necesario ampliar el plazo para poder concluirlos trabajos, sin perjuicio de las penalidades que pudieran resultar aplicables.

Por Orden de 23 de diciembre de 2024, de la Consejería de Salud, se acuerda el inicio del expediente de imposición de penalidades por demora en la ejecución del contrato, y la ampliación del plazo de ejecución hasta el 14 de febrero de 2025. La indicada resolución fue notificada a la contratista el mismo 23 de diciembre de 2024.

**QUINTO.-** El 21 de enero de 2025, la contratista presentó alegaciones a la Orden de 23 de diciembre de 2024, para oponerse a la imposición de penalidades, con fundamento en que los retrasos no le son imputables, reiterando las causas de demora en la ejecución ya expuestas en sus escritos previos de solicitud de ampliación de plazos, y solicita que, dado que los retrasos se imputan a la actuación de la Dirección de Obra, *“por funcionario o autoridad competente del SMS se emita informe sobre los cambios producidos en el proyecto constructivo contratado desde el inicio de las obras así como su*

*incidencia en el plazo de su ejecución con las obras ya iniciadas”.*

En contestación a dichas alegaciones, el Director de Obra evacua informe el 10 de febrero de 2025, para ratificarse en el contenido de los informes emitidos con anterioridad.

**SEXTO.-** Con fecha 17 de febrero de 2025, la contratista presentó nueva solicitud de ampliación del plazo de ejecución de la Fase 1, hasta el día 27 de junio de 2025, dados los nuevos retrasos producidos en la ejecución de los trabajos, que vuelve a imputar a *“las indecisiones de la dirección de las obras, demora en contestaciones sobre dudas, aclaraciones y otros asuntos relacionados con la propia ejecución de la obra”.*

**SÉPTIMO.-** En respuesta a la solicitud de la contratista de incorporar al expediente un informe emitido por un órgano diferente a la Dirección de Obra, el 18 de febrero de 2025, el Servicio Económico y de Contratación de la Consejería de Salud, solicitó informe a la Asesoría de Apoyo Técnico de la Consejería de Salud, que lo evacua el 6 de marzo de 2025, para concluir que no se considera justificada la demora acumulada en la ejecución de los trabajos.

En relación con las demoras que se imputan por la contratista a las órdenes e instrucciones de la Dirección de Obra, el informe realiza las siguientes consideraciones:

*“- Recálculo estructural de los encepados pedidos por la dirección facultativa (del 15.06.2023 al 26.06.2023), retraso adicional de otros 12 días por la solicitud de la dirección de las obras de justificar con cálculos el cumplimiento del pilotaje realizado (del 26.06.2023 al 07.07.2023).”*

*“Posteriormente, iniciado el montaje de hierro de cimentación, el 24 de agosto la dirección de las obras ordena su paralización hasta que se aporte el informe justificativo de cimentación corregido en función de sus peticiones, a día 3 de Noviembre 2023 se da el visto bueno al pilotaje ejecutado y terminado en Julio 2023 dando la orden la DF del restablecimiento de las obras suponiendo una paralización total de hoy 88 días más acumulados por esta causa.*

*No procede por las siguientes razones:*

*1. El pilotaje de la obra fue ejecutado por empresa especializada, que en caso de modificación de la ejecución de las prescripciones de proyecto, está obligada a la justificación y recálculo de lo realmente ejecutado, así como al recálculo de los encepados, al verse modificadas las condiciones de cálculo iniciales.*

*Si dicho recálculo sufrió una demora injustificable, (2 meses y 10 días visto el plazo de ampliación solicitado) en ningún caso es imputable a la Dirección de obra, que en el normal cumplimiento de sus funciones, procedió a dar el visto bueno cuando consideró que la justificación era adecuada y completa.*

*(...)*

*- Retraso por las indecisiones de la dirección de las obras, demora en contestaciones sobre dudas, aclaraciones y otros asuntos relacionados con la propia ejecución de la obra.*

*Vistos los antecedentes, y visto el plazo total acumulado tras las reiteradas solicitudes de ampliación del*

*plazo, desde 5 de noviembre de 2024, hasta el 27 de junio de 2025, es decir 7 meses y 23 días, lo que acumulado a los 18 meses del plazo inicial supone un plazo total de 23 meses y 23 días.*

*Es función del Director de obra, entre otras, resolver dudas y hacer aclaraciones del proyecto durante la ejecución de las mismas, y ello suele originar pequeños retrasos, sin que tales retrasos justifiquen la imposibilidad de ejecutar las obras en plazo, que ya se establece por el redactor del proyecto, contando con los mismos.*

*En base a una dilatada experiencia en la dirección de obras de construcción de centros de salud de características similares a la obra de referencia, y teniendo en cuenta que todas las obras requieren ajustes del proyecto y aclaraciones, previa valoración del Director de Obra, de lo que hace prueba la normal ejecución de las que aparecen en el listado (obras similares dirigidas por quien suscribe en los últimos meses):*

(sigue una tabla que compara cuatro obras de construcción de centros de salud, estableciendo una ratio m<sup>2</sup>/mes, en el que la correspondiente al que os objeto del contrato arroja un resultado de 68 m<sup>2</sup> por mes, frente a las otras tres obras objeto de comparación que presentan ratios de 145, 162 y 231 m<sup>2</sup>/mes)

*Como puede apreciarse en la tabla, los m<sup>2</sup> construidos ejecutados por mes son extremadamente bajos en relación al resto de obras comparadas, aun siendo ésta una obra exenta y sin sótano.*

*Visto todo lo anterior, en ningún caso se considera justificada la demora acumulada en la ejecución de los trabajos, salvo superior criterio”.*

**OCTAVO.-** El 13 de marzo de 2025, el Director de Obra emitió informe sobre la solicitud de ampliación de plazo presentada por el contratista el 17 de febrero, en el que se ratifica en el contenido de los informes emitidos hasta ese momento, añadiendo que no existe causa acreditada que justifique el retraso acumulado.

Asimismo, expresa que los trabajos acumulan nuevos retrasos, por lo que considera necesario e insuficiente el plazo solicitado por la empresa para poder concluir los mismos, sin perjuicio de las penalidades que pudieran resultar aplicables. A tal efecto apunta que *“en la última certificación de obra emitida, correspondiente al mes de febrero de 2025, se acreditó la ejecución por un presupuesto de ejecución material de 1.457.617,17€, cuantía que de acuerdo al plan de trabajo contemplado en el proyecto de obras debería haberse alcanzado entre los meses 9 y 10”*, por lo que aún faltarían entre 8 y 9 meses para la conclusión de obras, conforme a un plazo de ejecución total de 18 meses. De ahí que considere insuficiente la ampliación solicitada y que proponga que se requiera a la contratista para que aporte programa de trabajo para verificar la viabilidad de lo solicitado.

**NOVENO.-** El 27 de marzo de 2025, el contratista solicitó la redacción de un proyecto modificado para poder continuar con los trabajos, justificada por la introducción de diversos precios nuevos y excesos de medición.

**DÉCIMO.-** Mediante Orden de la Consejería de Salud, de 28 de marzo de 2025, y en respuesta a la solicitud de la contratista (Antecedente sexto de este Dictamen), se concede una nueva ampliación del plazo de ejecución hasta el día 27 de junio de 2025, al tiempo que le impone penalidades por demora,

con un importe diario de 1.438,51 euros, a detracer de las certificaciones emitidas y pendientes de pago.

La Orden es notificada el mismo día de su dictado, el 28 de marzo de 2025. Consta que se ha interpuesto recurso contencioso-administrativo frente a ella, que se sigue por los trámites del procedimiento ordinario (PO 298/2025) ante el Tribunal Superior de Justicia de Murcia.

**UNDÉCIMO.-** El 30 de abril de 2025, la contratista presenta recurso de reposición frente a la orden por la que se imponen las penalidades, que es inadmitido, por extemporáneo, por Orden de 27 de mayo de 2025. Consta la notificación de esta resolución a la contratista en el mismo día de su fecha, y que se ha interpuesto recurso contencioso-administrativo frente a ella, que se sigue por los trámites del procedimiento ordinario (PO 262/2025) ante el Tribunal Superior de Justicia de Murcia.

**DUODÉCIMO.-** Con fecha 16 de junio de 2025, emite informe el Director de la obra, en el que describe la situación en el desarrollo de los trabajos:

*“...podemos concluir que a día 31 de mayo de 2025 se ha acumulado un total de 177 días de penalización, lo que implicaría un importe de aquéllas de 254.616,27 €, que suponen un 10,62% del importe del contrato, IVA excluido.*

*En la última certificación de obra emitida, correspondiente al mes de abril de 2025, se certificó un importe de 2.062.579,57 euros, IVA y baja de adjudicación incluidos, lo que corresponde a un 71,17%, e implica que en términos económicos quedaba más de un cuarto de obra por ejecutar.*

*A día de hoy no se ha observado que se hayan imprimido a los trabajos el ritmo que sería necesario para poder concluirlos en el plazo vigente, quedando pendientes multitud de unidades de obra, entre las que podemos mencionar a fecha 30/5/2025 como más significativas la instalación de climatización, el panelado interior, las carpinterías exteriores, la urbanización del entorno, los acabados interiores, el mobiliario, la demolición del edificio existente, etc., siendo prácticamente imposible la conclusión de las mismas en dicho plazo.*

*A lo anterior hay que añadir la ejecución de varias unidades de obra con deficiencias que no están siendo adecuadamente subsanadas por parte del contratista: carpinterías exteriores, celosías exteriores, difusión de aire de climatización, ejecución de la urbanización exterior y hornacina para la colocación de la CGP, puertas automáticas de acceso, entre otras.*

*Todo lo anteriormente mencionado hace que a día de hoy nos encontremos ante una causa de resolución del contrato, la prevista en el artículo 193.4 de la LCSP, es decir, haber alcanzado las penalidades impuestas un múltiplo del 5% del importe del contrato y, a la vista de lo expuesto, también podría interpretarse que resulta de aplicación la prevista en el artículo 193.5 o bien en la actualidad por resultar prácticamente imposible el cumplimiento del plazo vigente, o bien a partir del próximo día 27 de junio si se materializa dicho incumplimiento.*

*En este contexto cabe cuestionarse la oportunidad de proceder a la resolución del contrato o, por el contrario, continuar con su ejecución con la imposición de nuevas penalidades. A juicio del técnico informante, esto es una cuestión de carácter subjetivo en la que debe valorarse cuál de las dos opciones es la más conveniente para el interés público, considerando en este caso que la opción que más favorece a dicho interés en el momento actual es la resolución, por los siguientes motivos:*

- Se han producido reiterados incumplimientos de plazo y todo hace suponer que se va a producir otro. Esto supone una dinámica inasumible de incertidumbre en el horizonte de la terminación de las obras.
- No se observa diligencia en la terminación de los trabajos pendientes.
- No se plantea por parte del Contratista la subsanación de las incidencias que se han mencionado con el consiguiente menoscabo en la calidad de lo ejecutado”.

*El informe alcanza la siguiente conclusión: “Visto el estado actual de la obra, y dado que las penalidades no han producido el efecto coercitivo perseguido, puesto que la obra ha seguido acumulando retrasos y no es presumible su finalización dentro del último plazo ampliado, y puesto que, además, los trabajos se están ejecutando deficientemente, sin que los incumplimientos detectados se hayan podido reconducir de forma satisfactoria, se considera que la opción más conveniente para el interés público es la resolución del contrato”.*

A dicho informe anexa una relación histórica de incidencias acaecidas en la ejecución de las obras, así como una relación de las deficiencias en la ejecución de las obras aún pendientes de subsanar. Asimismo, adjunta anexo con fotografías acreditativas de la defectuosa ejecución de la obra.

**DECIMOTERCERO.-** Por Orden de 17 de junio de 2025, de la Consejería de Salud, se desestima la solicitud de redacción de un proyecto modificado (antecedente noveno de este Dictamen), por no concurrir ninguno de los motivos que, según la legislación de contratos, pueden justificar una modificación del contrato no prevista expresamente en el pliego de condiciones, sino que las alegaciones de la contratista únicamente ponen de manifiesto incidencias valorables en la liquidación final. Dicha resolución se adopta con fundamento en el informe de 2 de mayo de 2025, emitido por el Director de Obra, que efectúa las siguientes consideraciones:

*“El escrito mencionado únicamente aporta una relación de precios nuevos que, a su juicio, deben aplicarse en la obra. Dicha relación resulta muy poco legible y sin justificación alguna, incitando a posibles confusiones.*

*Analizados los mismos hasta donde ha sido posible con los condicionantes expuestos en cuanto a la poca legibilidad y falta de justificación y revisando la evolución de la ejecución de las obras, podemos concluir que únicamente resulta procedente uno de los precios, concretamente el indicado como “Forjado CAVITI”, si bien al no aportar la medición ni el precio de la partida correspondiente, no cabe pronunciarse en cuanto a su cuantía, que se incluirá correctamente valorada en la certificación final de las obras.*

*Los restantes precios aportados aparentemente corresponden a actuaciones necesarias para subsanar unidades de obra incorrectamente ejecutadas por el contratista, para ejecutar correctamente otras unidades de obra de acuerdo a lo establecido en el artículo 153 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas o a soluciones constructivas equivalentes a las previstas en el proyecto propuestas por el contratista en coherencia con lo previsto en el artículo 126 de la LCSP.*

*Por otra parte, se indica que existe una liquidación del 18% sin aportar medición ni justificación alguna. En este sentido, debe comentarse que las certificaciones emitidas hasta la fecha responden lo más fielmente posible a la obra realmente ejecutada sin que se hayan detectado incrementos que impliquen*

*excesos de la cuantía mencionada. Al no aportarse desglose del porcentaje mencionado por unidades de obra valoradas, no es posible hacer más comentarios al respecto”.*

Según se indica en la citada resolución, la contratista reiteró su solicitud de modificación del contrato el 14 de mayo de 2025, y solicitó la suspensión de aquél hasta la aprobación de dicha modificación. Esta solicitud, que no consta en el expediente remitido al Consejo Jurídico, también es objeto de desestimación por la Orden de 17 de junio de 2025.

Consta la notificación de la indicada Orden a la contratista el mismo 17 de junio de 2025.

**DECIMOCUARTO.-** El 20 de junio de 2025, la contratista presentó una solicitud de ampliación del plazo de ejecución de la obra, hasta el 22 de agosto de 2025, justificada en diversas incidencias e indeterminaciones u omisiones del proyecto y en las órdenes de la dirección facultativa, a menudo contradictorias.

**DECIMOQUINTO.-** Con base en el informe emitido por el Director de Obra el 16 de junio, mediante Orden de fecha 23 de junio de 2025, notificada al contratista el mismo día, el órgano de contratación dispuso el inicio del procedimiento de resolución del contrato, fundado en la causa prevista en el artículo 193.4 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).

**DECIMOSEXTO.-** Mediante Orden de la Consejería de Salud de fecha 1 de julio de 2025, notificada a la contratista el 2 de julio, se desestimó la solicitud de ampliación del plazo de ejecución del contrato formulada por el contratista el 20 de junio, habida cuenta del inicio del procedimiento de resolución del contrato.

**DECIMOSÉPTIMO.-** El 4 de julio de 2025, el Director de Obra emite informe descriptivo del estado de las obras, considerando que no han variado las circunstancias descritas en el informe de fecha 16 de junio de 2025, en el que se opinaba que la opción más ventajosa para el interés público era la resolución del contrato. Relata el informe la visita a las obras efectuada el 2 de julio de 2025:

*“El día 2/7/2025 se realiza visita a las obras con la finalidad de recabar datos para la emisión del presente informe. En el transcurso de dicha visita se pudo observar que el estado de las mismas no ha variado significativamente desde el informe anterior, habiéndose producido únicamente avances parciales en la ejecución de determinadas unidades de obra y continuando la existencia de numerosas deficiencias en la ejecución.*

*A día de hoy quedan por ejecutar numerosas unidades de obra, total o parcialmente, pudiendo destacar:*

*- Revestimientos interiores de panel de HPL.*

*- Revestimientos interiores de vinilo.*

*- Pintado de tabiquerías.*

- *Instalación interior de climatización.*
- *Acceso principal al centro: puertas, revestimientos, felpudo, etc.*
- *Accesos laterales al centro.*
- *Urbanización exterior: pavimentos, colocación de elementos singulares (bancos), acometidas, etc.*
- *Multitud de remates en diferentes unidades.*
- *Subsanación de unidades de obra defectuosamente ejecutadas.*

*Las unidades de obra deficientemente ejecutadas y que en la fecha de la visita continuaban sin subsanarse adecuadamente son:*

- *Deficiente estanqueidad de las ventanas exteriores.*
- *Las celosías colocadas no se ajustan a lo establecido en el proyecto.*
- *Las puertas automáticas de acceso no se ajustan a lo establecido en el proyecto.*
- *Las puertas laterales no se ajustan a lo establecido en el proyecto y su fijación resulta completamente inestable.*
- *Los dinteles de los huecos no se ajustan a lo prescrito en proyecto y están sufriendo problemas de corrosión.*
- *El encuentro del pavimento de la acera sur con la fachada está incorrectamente resuelto, existiendo una junta de ancho variable que resulta inasumible.*
- *La hornacina para alojar la CGP está incorrectamente ejecutada.*

*La última certificación de obra tramitada, correspondiente al pasado mes de mayo, comprende un importe que supone un 70,48% del presupuesto adjudicado. Debe mencionarse que la certificación anterior a ésta reflejaba un importe ligeramente superior, pero en esta última se decidió eliminar los importes correspondientes a unidades de obra que habían sido previamente certificadas y con las que no existía conformidad por parte de esta Dirección Facultativa al constatarse reiteradamente que el contratista no procedía a su subsanación”.*

**DECIMOCTAVO.-** El 7 de julio de 2025, la contratista presentó recurso de reposición contra la Orden de 1 de julio de denegación de ampliación del plazo de ejecución de la obra (Antecedente decimosexto de este Dictamen). Adjunta a su escrito de recurso diversos correos electrónicos intercambiados con la Dirección Facultativa y una relación de trabajos pendientes de ejecutar por indefiniciones o falta de aclaraciones a fecha 04/07/2025:

*“- ACOMETIDA DE SANEAMIENTO. Pendiente de valoración de Coste de los trabajos y aprobación de los trabajos necesarios para separación de la red de pluviales y dirigirla hacia la acera. Resolución dada*

el 03/07/2025

- *REVESTIMIENTO INTERIOR PANEL RESINAS. El HPL lo aclararon el 02/07/2025, el instalador recibirá los paneles de fábrica para mitad de septiembre. La aprobación del rastrelado para el sistema pegado fue realizada en la visita 28/02/25, D. J ( de ACE) PIDE LAS FICHAS TECNICAS DEL SISTEMA PEGADO en visita de D.F. el 28/03/25 y cuando se les manda las fichas técnicas (10/04/25) a él y a la DF es cuando por primera se pronuncia en contra del sistema de colocación del panelado el D.O. (D.M ) lo realizó por correo el 14/04/2025 diciendo que él no ha aprobado el sistema de colocación pegado del rastrelado.*

- *MAMPARAS. No se pueden colocar hasta que el REVESTIMIENTO INTERIOR PANEL RESINAS no esté terminado.*

- *RÓTULOS DE CONSULTAS. El 02/07 se confirmó este tema, por lo que se procede a realizar el pedido en esas condiciones, es decir: dimensiones de proyecto, nombres de estancias según planos (de forma abreviada si no cupieran) y no van a aparecer logos ni otras imágenes. Pero hasta que no esté realizado el REVESTIMIENTO INTERIOR PANEL RESINAS no se puede acometer.*

- *CARTEL EXTERIOR. Aún por definir aún no nos han dado un plano o croquis y unas indicaciones por escrito, en las que se detallen sus dimensiones y su ubicación en fachada.*

- *RODAPIÉS. Insisten en que se coloque de HPL PERO NO HAN APROBADO SU PRECIO NUEVO.*

- *CELOSÍAS ENTRE VENTANAS V6 Y PERSIANA. A fecha de hoy SIN DEFINIR.*

- *REMATE INTERIOR DE VENTANAS. A fecha de hoy SIN DEFINIR ni aceptar el PN de propuesta.*

- *REMATE EXTERIOR DE VENTANAS. A fecha de hoy SIN DEFINIR ni aceptar el PN de propuesta”.*

**DECIMONOVENO.-** Durante los meses de julio y octubre de 2025, la contratista presenta reiterados escritos mostrando su disconformidad con el importe de las certificaciones de obra aprobadas con los números 22 a 29, en las que se descuentan las penalidades impuestas.

**VIGÉSIMO.-** El 25 de septiembre de 2025, el Director de Obra emite un nuevo informe en el que expresa el estado de ejecución en el que se encuentra la obra, y en el que considera que, si bien por la contratista “*se han realizado algunas actuaciones encaminadas a subsanar ciertas deficiencias*”, lo cierto es que no han variado significativamente las circunstancias descritas en el anterior informe de fecha 4 de julio. De hecho, indica que la certificación de obra correspondiente al mes de agosto muestra un estado de ejecución (70,48%) idéntico al de la certificación anterior, pues entre ambas no se ha completado la ejecución de nuevas unidades de obra.

La enumeración de las partidas sin ejecutar y las que presentan deficiencias es la que sigue:

“*A día de hoy quedan por ejecutar numerosas unidades de obra, total o parcialmente, pudiendo destacar:*

- *Revestimientos interiores de panel de HPL.*

- Acceso principal al centro: puertas, revestimientos, felpudo, etc.
- Accesos laterales al centro.
- Multitud de remates en diferentes unidades.
- Subsanación de unidades de obra defectuosamente ejecutadas.
- Determinadas unidades de obras correspondientes a instalaciones eléctrica de baja tensión, instalaciones especiales, climatización y fontanería, según informe adjunto del ingeniero director de ejecución de instalaciones.

Las unidades de obra deficientemente ejecutadas y que en la fecha de la visita continuaban sin subsanarse adecuadamente son:

- Las ventanas exteriores no se ajustan a lo prescrito en el proyecto.
- Las celosías colocadas no se ajustan a lo establecido en el proyecto.
- Las puertas automáticas de acceso no se ajustan a lo establecido en el proyecto.
- Las puertas laterales no garantizan las condiciones de estanqueidad exigibles.
- Los dinteles de los huecos no se ajustan a lo prescrito en proyecto y están sufriendo problemas de corrosión.
- Numerosas deficiencias puestas de manifiesto en informe de la entidad de control de calidad que se adjunta.

Cabe mencionar que se ha indicado al contratista que la solución a las deficiencias indicadas era volver a ejecutar correctamente las unidades de obra afectadas, si bien se le ha propuesto también la posibilidad de plantear soluciones alternativas a fin de estudiar su viabilidad sin que hasta el momento haya realizado un planteamiento en ese sentido que esta Dirección Facultativa haya podido considerar aceptable.

Durante la ejecución de las obras se han producido numerosas incidencias en materia de seguridad y salud”.

El informe se acompaña de anexo fotográfico en el que se ponen de manifiesto las omisiones y deficiencias indicadas. Asimismo, se adjunta informe de la entidad de control de la edificación, que enumera las deficiencias observadas en las obras, y un informe denominado “*acta estado final obra*”, de 18 de septiembre de 2025, sobre el estado de las instalaciones eléctricas, fontanería, climatización, etc.

**VIGESIMOPRIMERO.-** Por Orden de 3 de octubre de 2025, de la Consejería de Salud, se declaró la caducidad del procedimiento de resolución del contrato incoado por la Orden de 23 de junio de 2025, archivándose las actuaciones.

**VIGESIMOSEGUNDO.-** Tres días después, el 6 de octubre de 2025, por Orden de la Consejería de Salud, se acuerda el inicio del procedimiento de resolución del contrato por concurrir la causa prevista en el artículo 193.4 LCSP, que se notifica al interesado el 7 de octubre.

Comoquiera que se propone la incautación de la garantía, se notifica la Orden de inicio a la entidad que otorgó el seguro de caución mediante el que se constituyó aquella, "ZK LEVINS, AD", con fecha 7 de octubre de 2025.

**VIGESIMOTERCERO.-** El 17 de octubre de 2025, la contratista presenta escrito de alegaciones para oponerse a la resolución del contrato.

Señala la contratista que es imposible finalizar las obras en ausencia de un proyecto modificado, cuya redacción solicitó a la Administración, dado que *"se han introducido, por solicitud de la Administración, determinadas partidas o unidades de obra para las cuales es necesaria la aprobación del proyecto modificado ya que, o exceden el 10% de las mediciones inicialmente previstas, o suponen la incorporación de unidades nuevas en un porcentaje superior al 3%"*. Asimismo, señala que el proyecto modificado pretendido debía haber introducido los precios nuevos correspondientes.

Por otra parte, insiste en las indeterminaciones del proyecto, que obligan a consultar de forma constante a la Dirección de la obra, y que fueron las órdenes e instrucciones de ésta las que han retrasado el ritmo de los trabajos. Vuelve a incidir en las exigencias de la dirección acerca de la justificación con cálculos de la cimentación ejecutada, las inclemencias meteorológicas, el concierto musical, etc. que ya invocó con ocasión de sus solicitudes de ampliación de plazo y recursos frente a las penalidades.

Asimismo, insiste en *"las numerosas y sucesivas modificaciones solicitadas por la Administración y la Dirección Facultativa, así como la introducción de partidas que no se habían proyectado inicialmente; siendo, además, una variante la constante demora por parte de la dirección de las obras en la aprobación y definición de muchísimos detalles de obra"* y la contradicción entre sus órdenes e instrucciones, que ejemplifica con una conversación mantenida en relación con el panelado interior.

Manifiesta su disconformidad, asimismo, con la aplicación de las penalidades, que aún no son firmes, mediante su descuento directo en las certificaciones de obra mensuales, dando lugar a certificaciones a 0 euros, desde el mes de febrero de 2025 y hasta alcanzar el total de las penalidades.

Pone de manifiesto la contratista, la difícil relación con la Dirección facultativa: *"...las comunicaciones con la Dirección se han centrado en, por parte de la contratista, la solicitud de concreción de detalles sobre elementos no planificados o modificaciones introducidas por la propia Dirección; y, por parte de la Dirección, constantes presiones para ceñirse al plazo de ejecución, obviando completamente las graves deficiencias del proyecto constructivo. Al mismo tiempo, existe una notable demora en las respuestas a las múltiples solicitudes de información realizadas por esta parte, produciendo así una atmósfera de ansiedad entre los participantes en la obra en cuestión, haciendo imposible la continuación de ciertas partidas de la obra y quedando varios equipos a la espera de las órdenes de la Dirección, en múltiples ocasiones. En general se ha creado, por parte de la Dirección Facultativa, un ambiente de malestar y estrés general, llegando incluso al acoso, y produciendo así un gran descontento en el entorno de la obra"*.

La contratista sintetiza sus alegaciones como sigue:

*“RECAPITULACIÓN: En definitiva, lo que en el presente escrito viene esta parte a alegar se resume en que, a diferencia de lo defendido por la Administración, que inculpa a esta parte, en calidad de contratista de las obras, como responsable por las demoras ocasionadas en el plazo de ejecución de las mismas; es la propia Administración la que, con sus propios actos, ha provocado los referidos retrasos, alargando de tal forma la ejecución de las obras y tratando de que estas se realicen en base a un proyecto técnico que adolece de importantes y numerosas omisiones e indefiniciones. Ya se han expuesto, desglosada y extensivamente, los motivos de demora del plazo de ejecución. Entre ellos, y siendo los más significativos, la negación injustificada a la elaboración de un nuevo Proyecto Modificado -a pesar de la ingente introducción de nuevas partidas y modificaciones solicitadas por la Administración y Dirección, así como de la palpable indefinición del proyecto inicial-, la injusta interposición de penalidades al contratista, y la deficiente actuación de la Dirección Facultativa. En resumen, y al hilo de lo que aquí se ha expuesto, se han ocasionado grandes retrasos en la ejecución de las obras, no siendo atribuible la culpa a esta parte, sino que, por el contrario, ha sido la Administración quien, con sus propios actos, ha ocasionado unilateralmente las referidas demoras”.*

Solicita que se archive el procedimiento de resolución contractual y que se abra un período probatorio para la práctica de las siguientes pruebas:

*“- Que por la dirección de las obras se certifiquen las partidas y unidades nuevas que han sido ejecutadas bajo sus órdenes por esta contratista y que, sin embargo, no están contempladas en el proyecto constructivo original;*

*- Que se remita testimonio de todas las comunicaciones por correos-e, SMS o cualquier medio, cruzadas entre la dirección de las obras y los operarios de esta parte, incluido el jefe de obra;*

*-Que se reciba declaración en calidad de testigo al Jefe de Obra de esta parte a los efectos de aclarar dichas y explicar los motivos reales que han provocado la dilación de las obras por causas ajenas, la introducción de nuevas partidas por órdenes de la dirección de las obras, o la necesaria definición constante de cuestiones técnicas al no estar definidas correctamente en el proyecto”.*

Se aportan junto al escrito de oposición diversos documentos ya obrantes en el expediente, en relación con la solicitud de modificación del proyecto, su desestimación y ulterior impugnación.

**VIGESIMOCUARTO.-** Con fecha 12 de noviembre de 2025, el Servicio Económico y de Contratación evacua informe de contestación a las alegaciones de la contratista.

Razona el informe que no se ha acreditado ninguna circunstancia que pudiera justificar la necesidad de redactar un proyecto modificado, recordando que el PCAP no prevé causas de modificación contractual específicas para este contrato, por lo que sólo cabría dicha modificación de concurrir las circunstancias previstas en el artículo 205 LCSP, que no es el caso.

En cuanto a las demoras en la ejecución del contrato, salvo un mes, que la Dirección facultativa consideró que no era imputable a la contratista, el resto se considera que han sido causadas por ésta, con base en los informes obrantes en el expediente, singularmente el del propio Servicio informante, de fecha 6 de marzo de 2025.

Sostiene, asimismo, que la imposición de penalidades se ajustó a las previsiones de la LCSP, y que se

trata de medidas ejecutivas desde el momento en que se adoptan, y que se aplican en las certificaciones que se van expidiendo conforme a lo establecido en la LCSP y en la Circular de 26 de julio de 2023 de la Intervención General referida al procedimiento a seguir para la contabilización de las penalidades impuestas a los contratistas por demora en el cumplimiento de sus obligaciones, de la Consejería de Economía, Hacienda, Fondos Europeos y Transformación Digital.

Se rechaza, asimismo, la petición de abrir un periodo de prueba, al considerar que no está previsto en el procedimiento de resolución contractual y no ser necesario.

Contiene el informe la siguiente consideración que condensa la posición de la unidad informante favorable a la resolución del contrato:

*“La sucesión ilimitada de solicitudes de ampliación de plazo carecen de fundamento, ya que no es la certeza de la imposibilidad de finalizar la obra en el plazo concedido la que justifica la ampliación, sino la voluntad del órgano de contratación de mantener la relación contractual a pesar del incumplimiento, por entender que puede ser más beneficioso para el interés público que la ruptura de la misma.*

*Que el plazo de ejecución acabe siendo materialmente insuficiente para terminar una obra, no otorga al contratista el derecho a ejecutarla dentro del plazo que sea necesario, en virtud de sucesivas ampliaciones. Si así fuera, la duración de los contratos quedaría al arbitrio de los contratistas, en vez de ser una condición esencial para la ejecución de los mismos, cuyo incumplimiento es una causa legal de resolución.*

*En vista de los reiterados incumplimientos del ofrecimiento de finalización de la obra dentro de los plazos solicitados (14 de febrero, 25 de abril y 27 de junio de 2025), no es razonable que el órgano de contratación mantenga la confianza que presuponen las ampliaciones previas y se sigan concediendo estas ampliaciones asumiendo las consecuencias de un nuevo incumplimiento: retraso sine die de la puesta en funcionamiento de una infraestructura sanitaria necesaria para la ciudadanía.*

*Además, se ha tener en cuenta que la demora en la ejecución de esta obra ha obligado a la Consejería a renunciar a la financiación mediante fondos europeos, dada la imposibilidad de finalizarla dentro del plazo de ejecución de las operaciones financiadas por el FEDER 2021-2027. La resolución del contrato no es, por tanto, una decisión arbitraria, sino la expresión de una opción legal y legítima, en el marco de una demora injustificada respecto al cumplimiento del plazo del contrato”.*

**VIGESIMOQUINTO.-** Con fecha 13 de noviembre de 2025, se dicta Orden de la Consejería de Salud desestimatoria del recurso de reposición interpuesto por la contratista contra la Orden de la Consejería de Salud de 1 de julio de 2025, que desestimó la solicitud de ampliación de plazo hasta el 22 de agosto de 2025.

**VIGESIMOSEXTO.-** Con fecha 27 de noviembre de 2025, el Servicio Jurídico de la Consejería de Salud evacua informe en sentido favorable a la resolución del contrato, reiterando la fundamentación jurídica y fáctica del informe propuesta del Servicio Económico y de Contratación, de 12 de noviembre (Antecedente vigesimocuarto de este Dictamen).

En esa misma fecha se une al expediente una copia autorizada de la propuesta de orden que se elevará al Consejero de Salud, para resolver el contrato por incumplimiento del plazo de ejecución de las obras,

que se considera imputable a la contratista. Se esgrime como causa de resolución la establecida en el artículo 211.1, d) LCSP, en relación con los artículos 192.2 y 193.3 de la misma Ley, y con el artículo 212.6 LCSP. La propuesta da contestación, asimismo, a las alegaciones de la contratista, que son rechazadas con fundamento en los razonamientos jurídicos contenidos en los informes del Servicio Económico y de Contratación y del Servicio Jurídico.

La propuesta finaliza con la siguiente parte dispositiva:

*“Declarar resuelto el contrato relativo a las OBRAS DE DEMOLICIÓN DE EDIFICIO, ACONDICIONAMIENTO DE SOLAR RESULTANTE COMO APARCAMIENTO Y CONSTRUCCIÓN DE CENTRO DE SALUD DE LO PAGÁN, por concurrir la causa prevista en el artículo 193.4 de la LCSP, con la incautación de la garantía definitiva y la obligación de indemnizar a la Administración los daños y perjuicios ocasionados en lo que excedan del importe de la garantía incautada”.*

**VIGESIMOSÉPTIMO.-** Con fecha 2 de diciembre de 2025 se solicitó el preceptivo informe a la Dirección de los Servicios Jurídicos, y el día siguiente, 3 de diciembre, se acordó la suspensión del plazo máximo para la resolución del procedimiento de resolución contractual, hasta la recepción del informe. Consta la notificación de dicho acuerdo a la contratista el 3 de diciembre de 2025.

**VIGESIMOCTAVO.-** Con fecha 16 de enero de 2026, la Dirección de los Servicios Jurídicos evacua informe 153/2025, en sentido favorable a la resolución del contrato.

Dicho informe fue recibido en la Consejería consultante el 19 de enero de 2026, y así se comunicó a la contratista, quedando levantada la suspensión el procedimiento.

**VIGESIMONOVENO.-** El 23 de enero de 2026, tras incorporar al expediente un extracto de secretaría, un índice de documentos y una nueva copia autorizada de la Orden que habrá de resolver el contrato, se solicita el preceptivo Dictamen al Consejo Jurídico de la Región de Murcia, y el 27 de enero se dicta Orden de suspensión del plazo de resolución del procedimiento, que es notificada a la contratista el 28 de enero.

**TRIGÉSIMO.-** Con fecha 10 de febrero de 2026 se presenta escrito de alegaciones por “LEV INS”, entidad aseguradora de la contratista, para oponerse a la incautación de la garantía, alegando la vulneración de su derecho a la audiencia y la inexistencia de incumplimiento culpable de su cliente.

Asimismo, solicita la caducidad del procedimiento, que considera que se habría producido el 7 de enero de 2026, y de forma subsidiaria la suspensión del procedimiento de resolución hasta la finalización del PO 262/2025, que fundamenta en la impugnación judicial de las penalidades y su falta de firmeza, lo que es relevante dado que la Administración invoca como causa de resolución la contenida en el artículo 193.4 LCSP, por haber alcanzado las penalidades impuestas un múltiplo del 5% del importe del contrato, cuando dada la pendencia judicial sobre aquéllas, no pueden considerarse firmes, ni su importe definitivo.

**TRIGESIMOPRIMERO.-** A la vista de la presentación de las mencionadas alegaciones, por la Consejería consultante se solicitó informe complementario a la Dirección de los Servicios Jurídicos el 19 de febrero de 2026 y, con fecha 23 de febrero, se retiró la consulta al Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

**TRIGESIMOSEGUNDO.-** Con fecha 27 de febrero de 2026, se notifica a la contratista y a su avalista la orden por la que se acuerda levantar la suspensión del plazo para resolver que se había adoptado con ocasión de la consulta al Consejo Jurídico, al tiempo que se acuerda dicha suspensión como consecuencia de la solicitud del nuevo informe a la Dirección de los Servicios Jurídicos. Consta su notificación a la contratista y a la avalista el 27 de febrero de 2026.

**TRIGESIMOTERCERO.-** El 4 de marzo de 2026, la Dirección de los Servicios Jurídicos, evacua informe número 21/2026, favorable a la resolución del contrato.

Rechaza las alegaciones de la avalista sobre la caducidad del procedimiento, atendidas las suspensiones acordadas, y sobre la vulneración del derecho de audiencia, dado que era una carga de la avalista personarse en el procedimiento una vez se le notificó su incoación, y dado que ha tenido acceso al expediente y podido formular alegaciones, por lo que no hay indefensión.

Del mismo modo, reitera que existe incumplimiento culpable de la contratista, con remisión a lo indicado en el primer informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, y que la impugnación judicial de la imposición de penalidades tampoco justifica la suspensión de la tramitación del procedimiento de resolución del contrato.

En tal estado de tramitación, y una vez incorporado el preceptivo extracto de secretaría y un índice de documentos, se remite nuevamente el expediente al Consejo Jurídico en solicitud de dictamen, mediante comunicación interior del pasado 13 de marzo de 2026.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

## **CONSIDERACIONES**

### **PRIMERA.- Carácter del Dictamen.**

El presente dictamen se emite con carácter preceptivo, al tratarse de una propuesta de resolución de un contrato administrativo formulada por un órgano de la Administración regional, en la que consta la oposición de la contratista.

Con la referida oposición de la contratista concurre el supuesto establecido en el artículo 191.3, a) LCSP. La preceptividad del Dictamen se deriva, asimismo, del artículo 12.7 de la Ley regional 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

### **SEGUNDA.- Régimen jurídico, plazo y procedimiento.**

1. El contrato objeto del presente dictamen se somete a las previsiones de la LCSP y a su normativa de desarrollo, dada la fecha de inicio del expediente de contratación, de acuerdo con lo establecido en la Disposición Transitoria primera LCSP.

2. El plazo máximo para resolver y notificar el presente procedimiento es de diez meses, conforme a lo establecido en la Disposición adicional tercera del Decreto-Ley 1/2025, de 5 de junio, de Simplificación Administrativa de la Región de Murcia, en cuya virtud *“los procedimientos de resolución contractual que se tramiten por los órganos del sector público regional deberán ser resueltos y notificados en el plazo*

*máximo de diez meses a contar desde el acuerdo de inicio del procedimiento*". Tal plazo es de caducidad, y se debe computar desde el inicio del procedimiento, en nuestro caso desde el 6 de octubre de 2025, fecha en la que el Consejero de Salud, tras declarar la caducidad del anterior procedimiento de resolución contractual, acuerda incoar uno nuevo.

Entiende el Consejo Jurídico que dicho procedimiento inicial, que se incoó el 23 de junio de 2025, cuando ya había entrado en vigor el Decreto- Ley 1/2025, de 5 de junio (lo hizo el 8 de junio, día siguiente a su publicación en el BORM el día 7 de junio, conforme a lo dispuesto en la Disposición final novena del indicado Decreto-Ley), ya se regía por el nuevo plazo de resolución y, en consecuencia, no estaba caducado a la fecha en que se dictó la Orden de 3 de octubre de 2025, que lo declaró finalizado por caducidad. No obstante, en la medida en que dicha declaración constituye un acto administrativo finalizador del procedimiento, que adquirió firmeza al no ser impugnado por los interesados, entiende el Consejo Jurídico que no puede ser desconocido y ha de estarse a lo en él dispuesto.

De ahí que, iniciado el nuevo procedimiento de resolución contractual mediante Orden de 6 de octubre de 2025, el procedimiento ha de terminar antes del 6 de agosto de 2026. En cualquier caso, se han acordado sucesivas suspensiones del mismo, al amparo de lo establecido en el artículo 22.1, letra d) LPAC, con ocasión de la solicitud de informes preceptivos, como el presente, que inciden en el cómputo de dicho plazo, retrasando la fecha final al sumar los días invertidos en la evacuación de dichos informes.

En consecuencia, no se ha producido la caducidad del procedimiento de resolución contractual que alega la avalista.

En cualquier caso, cabe recordar a la Consejería consultante que, con ocasión de la solicitud de este Dictamen, pudo y debió acordarse la suspensión del procedimiento al amparo del artículo 22.1, d) LPAC, lo que no se hizo, a diferencia de lo ocurrido cuando se solicitó el informe complementario de la Dirección de los Servicios Jurídicos. No contiene el expediente justificación alguna de este peculiar proceder, lo que debería haber sido objeto de motivación.

3. Como ha puesto de manifiesto reiteradamente este Consejo Jurídico (por todos, Dictamen núm. 150/2014), el régimen sustantivo aplicable a la resolución de un contrato administrativo es el vigente en la fecha de su adjudicación, mientras que el régimen adjetivo o sobre procedimiento es el vigente en la fecha de iniciación de éste. Por tanto, en el presente caso el procedimiento habrá de ajustarse a lo establecido en la LCSP y en el Reglamento de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RCAP) aprobado por Real Decreto 1098/2001 de 12 de octubre.

Los artículos 191 LCSP y 109 RCAP establecen como trámites preceptivos del procedimiento de resolución contractual: la audiencia al contratista por plazo de diez días, si el procedimiento se inicia de oficio; la audiencia al avalista o asegurador, también por diez días, si se propone la incautación de la garantía; el informe del Servicio Jurídico; y el Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, cuando se formule oposición por parte del contratista.

II. En el supuesto sometido a consulta se han seguido todos los trámites indicados, incluido el trámite de audiencia a la mercantil que constituyó la garantía bajo la forma de un seguro de caución, a quien se notificó el 7 de octubre de 2025 el inicio del procedimiento de resolución contractual, con la indicación expresa de que disponía de un plazo de diez días hábiles a contar desde el día siguiente a la

notificación para que pudiera alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimara pertinentes, lo que hizo meses después, cuando ya se había formulado la consulta a este Consejo Jurídico. Ello no fue óbice para que la Consejería consultante tomara en consideración las alegaciones formuladas y las rechazara de forma motivada en la propuesta de resolución.

En relación con el período probatorio cuya apertura solicitó el interesado al oponerse a la resolución del contrato, si bien no está expresamente previsto en los artículos 191 LCSP y 109 RCAP, lo cierto es que la posibilidad de probar aquello que conviene al derecho de la contratista hunde sus raíces en el principio contradictorio del procedimiento administrativo y, por extensión, en el derecho de defensa e interdicción de la indefensión proclamados por el artículo 24 de la Constitución. De ahí que, si bien en rigor puede no ser exigible la apertura formal de un período probatorio en el procedimiento de resolución contractual, sí ha de reconocerse a los interesados su derecho a la proposición de las pruebas que juzguen oportunas, y a la instrucción del procedimiento la facultad de acordar su práctica o rechazarla, si bien en este último caso, mediante decisión motivada en el carácter manifiestamente improcedente o innecesario de las propuestas, conforme a lo establecido en el artículo 77.3 LPAC.

Así se hizo en el supuesto sometido a consulta, pues si bien no se abrió el período probatorio solicitado por la contratista, sí que se rechaza la práctica de las pruebas propuestas por aquélla en la propuesta de resolución que se somete a dictamen, al indicar que no se plantea por la empresa contratista ninguna información ni cuestión nueva que no quede resuelta en la documentación obrante en el expediente. Es decir, aun de forma escueta, se motiva el rechazo de la prueba en su falta de necesidad.

En cualquier caso, ha de precisarse que la carga de la prueba de las circunstancias que causaron la demora en la ejecución de los trabajos corresponde a la contratista, que es la obligada contractualmente al cumplimiento del plazo de ejecución de las obras, como más adelante se razona, por lo que si pretende probar la existencia de partidas y unidades no previstas en el proyecto y que se habrían realizado por indicación del Director facultativo, debería aportar las órdenes recibidas de éste, en lugar de solicitar que se certifiquen tales partidas por la Dirección Facultativa. Del mismo modo, las comunicaciones habidas entre la Dirección y los operarios y técnicos de la contratista, pudo y debió aportarlas esta última, como de hecho ha ido haciendo con algunas de ellas a lo largo del procedimiento, y no pretender que sea la Administración la que acredite la existencia de los correos cruzados entre las partes del contrato.

Cabe recordar que, en orden a la resolución del contrato por incumplimiento culpable de la contratista, la jurisprudencia viene distribuyendo la carga de la prueba en los siguientes términos: *“la Administración que acuerda resolver un contrato debe probar la existencia de una situación objetiva de incumplimiento por parte del contratista. Por su parte, el contratista deberá acreditar la existencia de una causa exoneradora de su responsabilidad”* (Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, de 21 de diciembre de 2007, rec. 10262/2004).

### **TERCERA.- De la causa de resolución contractual contenida en el artículo 193.4 LCSP.**

I. El artículo 190 LCSP, párrafo primero, atribuye al órgano de contratación la facultad, entre otras, de acordar la resolución de los contratos administrativos que haya formalizado y de determinar los efectos de esa extinción contractual, así como de declarar la responsabilidad imputable al contratista en la ejecución del contrato.

Las causas de resolución de los contratos administrativos se establecen, con carácter general, y sin perjuicio de las que de forma específica se prevén en otros artículos de la referida Ley para cada tipo de contrato administrativo, en el artículo 211 LCSP.

De conformidad con el artículo 193 LCSP, el contratista está obligado a cumplir el contrato dentro del plazo total fijado para la realización del mismo y la constitución en mora del contratista no precisará intimación previa por parte de la Administración. Es clásica en la doctrina jurisprudencial, la afirmación de que el plazo es un elemento esencial en la contratación administrativa, de modo que su incumplimiento, en la medida en que afecta directamente a la satisfacción del interés público a que se dirige la contratación, es susceptible de generar graves consecuencias para la contratista.

Según el artículo 193.3 LCSP, 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 penalidades.

El artículo 193.4 LCSP, por su parte, establece que cada vez que las penalidades por demora alcancen un múltiplo del 5 por 100 del precio del contrato, IVA excluido, el órgano de contratación estará facultado para proceder a la resolución del mismo o acordar la continuidad de su ejecución con imposición de nuevas penalidades. En idénticos términos se expresa el artículo 212.6 LCSP.

Por su parte, el artículo 211.1, letra d) LCSP, dispone que será causa de resolución del contrato la demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista.

De conformidad con la Cláusula Quinta del contrato, las obras se dividían en dos fases. La Fase I, consistente en la construcción del edificio que había de alojar el centro de salud, tenía un plazo de ejecución de 16 meses, a contar desde la comprobación del replanteo de dicha fase, lo que se llevó a efecto el 5 de mayo de 2023. La Fase II consistía en la demolición del centro de salud actual y el acondicionamiento del terreno sobre el que aquél se asienta, contiguo al lugar de construcción del nuevo centro sanitario. Para esta segunda fase se preveía un plazo de 2 meses más. Así como un *“periodo máximo de 6 meses entre las 2 fases, para la puesta en marcha de la unidad de obra finalizada”*.

En orden a garantizar la continuidad asistencial, la Fase II no podía iniciarse hasta la recepción del nuevo centro de salud cuya construcción constituía la Fase I, lo que determina que la Fase II no haya llegado a iniciarse siquiera.

Es evidente que las obras no se ejecutaron en el plazo estipulado, toda vez que, a pesar de haber ampliado el plazo de ejecución en tres ocasiones, sumando a los 18 meses iniciales, 7 meses y 24 días adicionales, es decir, aproximadamente un 44% más del tiempo previamente programado, las obras se han ejecutado únicamente en un 70,48%, según los informes de la Dirección facultativa, no discutidos en este extremo por la contratista.

La cuestión no estriba, pues, en el retraso ni en el incumplimiento del plazo, que son indudables, sino en la imputabilidad de aquéllos, de modo que para la Administración la demora, salvo durante un mes que respondió a circunstancias ajenas a la contratista (como se reconoció en la primera ampliación de plazo acordada), tiene su causa en la contratista, mientras que para ésta, la demora es imputable al proyecto, que adolece de precisión en diversos extremos y partidas, lo que obliga a consultar permanentemente a

la Dirección facultativa, y a la actitud de ésta, que se demora en las contestaciones o que exige de forma constante actuaciones no previstas en el proyecto. Circunstancias estas últimas que movieron a la contratista a proponer la redacción de una modificación del proyecto, para dar cabida a los precios nuevos que las partidas adicionales necesitaban precisar.

II. De las pretendidas imprecisiones e indeterminaciones del proyecto y de la modificación contractual solicitada y no atendida.

1. Para probar dicha alegación, la contratista ha aportado diversos correos electrónicos dirigidos a la Dirección facultativa y al Director de ejecución de obra. De su lectura se deduce que determinadas partidas están pendientes de definición por parte de los técnicos de la Administración, pero no que se deban a errores o indeterminaciones del proyecto.

Así, con ocasión del recurso de reposición presentado contra la Orden de 1 de julio de 2025, de denegación de ampliación del plazo de ejecución de la obra, la contratista presenta una relación de trabajos pendientes para la terminación de la obra (vid Antecedente decimoctavo de este Dictamen). Sin perjuicio de que el informe de estado de ejecución de las obras que realiza la Dirección facultativa identifica más partidas que restan por ejecutar, y otras que están deficientemente realizadas, lo cierto es que de las enumeradas por la contratista, sólo cabría considerar como imprecisión o error del proyecto la relativa al entronque del saneamiento del edificio con la red de alcantarillado municipal, pues al parecer el proyecto prevé un entronque mixto, pero la empresa de saneamiento no acepta que las aguas pluviales desagüen en la red de saneamiento, sino que deben hacerlo en la acera.

El resto de las partidas enumeradas por la contratista no consta que se deban a imprecisiones u omisiones del proyecto y no, como afirma el Director facultativo, a trabajos que en su ejecución se han separado del proyecto, sin responder a órdenes o instrucciones del dueño de la obra y que, a posteriori, han de ser valorados por el control de calidad y por la propia Dirección facultativa, para determinar si son o no aceptables.

Así, por ejemplo, parece que ocurrió con el panelado interior. En efecto, en la relación elaborada por la contratista se indica sobre esta partida que *“...la aprobación del rastrelado para el sistema pegado fue realizada en la visita 28/02/25, D. J (de ACE) PIDE LAS FICHAS TECNICAS DEL SISTEMA PEGADO en visita de D.F. el 28/03/25 y cuando se les manda las fichas técnicas (10/04/25) a él y a la DF es cuando por primera se pronuncia en contra del sistema de colocación del panelado el D.O. (D.M) lo realizó por correo el 14/04/2025 diciendo que él no ha aprobado el sistema de colocación pegado del rastrelado”*. Si atendemos al proyecto, se señala para tales paneles de revestimiento interior lo siguiente: *“Revestimiento de interior ventilado, mediante placas por sistema de paneles fenólicos compactos de resinas termoendurecibles de clase de reacción al fuego B-s1, d0, mecanizadas y fijadas con sistema de perfilería oculta, perfil de cuelgue y ramas”*, es decir, las placas de revestimiento irían fijadas mediante perfilería oculta, perfil de cuelgue y ramas, no simplemente pegadas, por lo que la solución propuesta por la contratista no se ajustaba al proyecto, lo que generó la necesidad de su valoración por parte de la Dirección Facultativa para determinar si, a pesar de apartarse del proyecto, podía ser asumible.

Otras partidas enumeradas en la indicada relación de la contratista, como ventanas, celosías, recercados interiores, etc, no es que constituyan unidades nuevas no contenidas en proyecto, o que precisen de la aprobación de nuevos precios, sino que responden a partidas previstas en el proyecto,

pero que son calificadas por la Dirección facultativa como deficientemente ejecutadas y que no se ajustan a aquél, conforme se indica en informe sobre el estado de las obras de 4 de julio de 2025:

*“- Las celosías colocadas no se ajustan a lo establecido en el proyecto.*

*- Las puertas automáticas de acceso no se ajustan a lo establecido en el proyecto.*

*- Las puertas laterales no se ajustan a lo establecido en el proyecto y su fijación resulta completamente inestable.*

*- Los dinteles de los huecos no se ajustan a lo prescrito en proyecto y están sufriendo problemas de corrosión...”.*

En cualquier caso, la carga de la prueba acerca de la escasa concreción del proyecto y de la indeterminación de las soluciones constructivas proyectadas, que según las alegaciones de la empresa constructora llegarían a impedir la ejecución de los trabajos sin la previa instrucción de la Dirección facultativa, pues sólo así se entendería que la demora se debiera a esta causa, corresponde a la contratista, que es quien viene obligada a cumplir con el plazo de ejecución pactado y superado con creces. Y dicha prueba, en la medida en que exige conocimientos técnicos para la adecuada valoración de los extremos que pretenden acreditarse, habría de ser un informe pericial que pusiera de manifiesto las deficiencias del proyecto y su incidencia en el ritmo de ejecución de los trabajos. Tal informe no se ha aportado al procedimiento.

En ausencia de dicha prueba, no puede acogerse la alegación actora, máxime cuando la causa de la demora, según la Dirección facultativa, radica en la defectuosa ejecución de numerosas partidas, que se separan de lo establecido en el proyecto, lo que obliga a la constante evaluación de lo construido y a la determinación de si resulta aceptable o no.

2. Entre las prerrogativas que al órgano de contratación atribuye el artículo 190 LCSP, se encuentra la de modificar el contrato por razones de interés público, sometiendo su ejercicio al procedimiento del artículo 191 y al régimen que prevé en sus artículos 203 a 207.

La ley diferencia entre el régimen de las modificaciones previstas en el pliego de cláusulas administrativas particulares y el de las no previstas.

Para las primeras, el artículo 204 determina los requisitos cuyo cumplimiento habilitaría para su ejercicio: formulación clara, precisa e inequívoca, su contenido necesario y la prohibición de que pueda alterar la naturaleza global del contrato inicial.

Para las segundas, el apartado primero del artículo 205 parte de una doble exigencia para cualquiera de las que se amparen en él: que la modificación se limite a introducir las variaciones estrictamente indispensables para responder a la causa objetiva que la haga necesaria, y que encuentre su justificación en alguno de los supuestos que se relacionan en el apartado segundo.

Las modificaciones no previstas responden a uno de los tres tipos siguientes:

a) Cuando deviniera necesario añadir obras, suministros o servicios adicionales a los inicialmente

contratados, siempre y cuando se cumplan los dos requisitos que exige, a saber, la imposibilidad de cambio del contratista o que dicho cambio resulte muy gravoso para el contrato, y que la modificación no suponga una alteración del precio inicial del contrato superior al 50%.

b) Cuando la necesidad de modificar un contrato vigente se derive de circunstancias sobrevenidas y que fueran imprevisibles en el momento en que tuvo lugar la licitación del contrato, siempre y cuando se cumplan las tres condiciones que explicita, a saber, que la necesidad de la modificación se derive de circunstancias que una Administración diligente no hubiera podido prever; que la modificación no altere la naturaleza global del contrato, y que no suponga una alteración del precio inicial del contrato superior al 50%.

c) Cuando las modificaciones no sean sustanciales. En este caso se tendrá que justificar especialmente la necesidad de las mismas, indicando las razones por las que esas prestaciones no se incluyeron en el contrato inicial.

En el contrato a que se refiere este Dictamen, la modificación pretendida por la contratista no está prevista en el PCAP (artículo 204 LCSP), y de los supuestos previstos en el artículo 205.2 LCSP, una vez descartada la necesidad de añadir obras adicionales a causa de las alegadas pero no acreditadas imprecisiones del proyecto y órdenes de ejecución de partidas no previstas en aquél, lo que excluye la concurrencia de las causas de modificación contenidas en las letras a) y c), tampoco consta que se hayan producido circunstancias sobrevenidas e imprevisibles en el momento de la licitación (artículo 205.2,b LCSP), en la estricta interpretación que de estas causas imponen la jurisprudencia y la doctrina consultiva, *“si se tiene en cuenta que la correcta aplicación de los procedimientos de modificación de los contratos resulta imprescindible para preservar las condiciones en las que se realizó la licitación y garantizar el respeto a los principios de igualdad y concurrencia en la contratación (así, entre otros, los dictámenes números 1.355/2022, de 10 de noviembre, y 828/2023, de 11 de noviembre)”* (Dictamen del Consejo de Estado 1813/2024).

En atención a lo expuesto, la propuesta de modificación del contrato formulada por la contratista no aparece debidamente justificada, ni encaja en ninguno de los supuestos que a tal efecto se establecen en los artículos 203 y siguientes de la LCSP, lo que impedía a la Administración ejercer su potestad de modificación de los términos del contrato.

III. La actitud dilatoria de la Dirección facultativa como causa de las demoras.

Como ya se adelantó, la contratista imputa a la Dirección facultativa el retraso en las obras, por su tardanza en contestar las reiteradas solicitudes de instrucciones que le dirige aquella en orden a poder continuar los trabajos, y la impartición de órdenes e instrucciones contradictorias entre sí.

El Director Facultativo, por su parte, rechaza tales imputaciones y manifiesta que la demora radica en muchas ocasiones en trabajos que en su ejecución se han separado del proyecto, sin responder a órdenes o instrucciones del dueño de la obra y que, a posteriori, han de ser valorados por el control de calidad y por la propia Dirección facultativa, para determinar si son o no aceptables.

El propio Director de Obra, en informe de 10 de diciembre de 2024, contesta a las imputaciones de la contratista en los siguientes términos:

*“...he de manifestar mi más rotundo rechazo a lo alegado. La Dirección de Obra no sólo está actuando con una diligencia mucho mayor de la que sería razonablemente exigible, sino que está destinando una cantidad ingente de tiempo y recursos a tratar de enmendar la gran cantidad de soluciones constructivas deficientemente ejecutadas por parte del contratista evitando en lo posible la adopción de soluciones drásticas como sería la demolición de las unidades afectadas en aras de conseguir minimizar el retraso acumulado en la ejecución de las obras y anteponiendo a cualquier otra consideración la puesta a disposición para los usuarios del centro sanitario en el plazo más razonable posible. Esta situación hace que para cada una de las unidades de obra mencionadas la DF deba identificar el problema existente, evaluar si lo ejecutado es asumible a pesar de su discrepancia con lo prescrito/ordenado y, en caso de que no lo sea, ordenar la subsanación correspondiente”.*

Ya se indicó *supra* que esto es lo que había ocurrido con el panelado interior del edificio. Del mismo modo, en los primeros meses de los trabajos, la cimentación del edificio sufrió una demora de unos tres meses, por las exigencias de la Dirección Facultativa. Así, señala la contratista que hubo que efectuar un *“recálculo estructural de los encepados pedidos por la dirección facultativa (del 15.06.2023 al 26.06.2023), retraso adicional de otros 12 días por la solicitud de la dirección de las obras de justificar con cálculos el cumplimiento del pilotaje realizado (del 26.06.2023 al 07.07.2023). Posteriormente, iniciado el montaje de hierro de cimentación, el 24 de agosto la dirección de las obras ordena su paralización hasta que se aporte el informe justificativo de cimentación corregido en función de sus peticiones, a día 3 de noviembre 2023 se da el visto bueno al pilotaje ejecutado y terminado en Julio 2023 dando la orden la DF del restablecimiento de las obras suponiendo una paralización total de 88 días más acumulados por esta causa”.*

Sin embargo, el Servicio Económico y de Contratación de la Consejería de Salud, en informe de 6 de marzo de 2025 (Antecedente séptimo de este Dictamen), rechaza que la exigencia del director facultativo fuera caprichosa o arbitraria, o que la demora en tener los cálculos de la cimentación realmente efectuada por la contratista, y que no se ajustaba plenamente al proyecto, fuera imputable a la Dirección de obra y no a la propia contratista:

*“1. El pilotaje de la obra fue ejecutado por empresa especializada, que en caso de modificación de la ejecución de las prescripciones de proyecto, está obligada a la justificación y recálculo de lo realmente ejecutado, así como al recálculo de los encepados, al verse modificadas las condiciones de cálculo iniciales.*

*Si dicho recálculo sufrió una demora injustificable, (2 meses y 10 días visto el plazo de ampliación solicitado) en ningún caso es imputable a la Dirección de obra, que en el normal cumplimiento de sus funciones, procedió a dar el visto bueno cuando consideró que la justificación era adecuada y completa”.*

En el mismo informe, la referida unidad administrativa rechaza la imputación de las demoras a la actitud de la Dirección facultativa y la sitúa, por el contrario, en la contratista, en los siguientes términos:

*“- Retraso por las indecisiones de la dirección de las obras, demora en contestaciones sobre dudas, aclaraciones y otros asuntos relacionados con la propia ejecución de la obra.*

*Vistos los antecedentes, y visto el plazo total acumulado tras las reiteradas solicitudes de ampliación del plazo, desde 5 de noviembre de 2024, hasta el 27 de junio de 2025, es decir 7 meses y 23 días, lo*

que acumulado a los 18 meses del plazo inicial supone un plazo total de 23 meses y 23 días.

*Es función del Director de obra, entre otras, resolver dudas y hacer aclaraciones del proyecto durante la ejecución de las mismas, y ello suele originar pequeños retrasos, sin que tales retrasos justifiquen la imposibilidad de ejecutar las obras en plazo, que ya se establece por el redactor del proyecto, contando con los mismos.*

*En base a una dilatada experiencia en la dirección de obras de construcción de centros de salud de características similares a la obra de referencia, y teniendo en cuenta que todas las obras requieren ajustes del proyecto y aclaraciones, previa valoración del Director de Obra, de lo que hace prueba la normal ejecución de las que aparecen en el listado (obras similares dirigidas por quien suscribe en los últimos meses):*

(sigue una tabla que compara cuatro obras de construcción de centros de salud, todos ellos con una superficie construida superior a la proyectada para el que es objeto del contrato, estableciendo una ratio m<sup>2</sup>/mes, en el que la correspondiente a este último arroja un resultado de 68 m<sup>2</sup> por mes, frente a las otras tres obras objeto de comparación que presentan ratios muy superiores, de 145, 162 y 231 m<sup>2</sup>/mes, respectivamente)

*Como puede apreciarse en la tabla, los m<sup>2</sup> construidos ejecutados por mes son extremadamente bajos en relación al resto de obras comparadas, aun siendo ésta una obra exenta y sin sótano.*

*Visto todo lo anterior, en ningún caso se considera justificada la demora acumulada en la ejecución de los trabajos, salvo superior criterio”.*

A la luz de lo expuesto no son admisibles las alegaciones de la contratista acerca de la actitud dilatoria de la Dirección Facultativa en la resolución de las dudas planteadas y en la impartición de las correspondientes instrucciones como causa de las demoras, por lo que cabe considerar que éstas son imputables a la propia contratista.

III. La falta de firmeza de las penalidades impuestas, y la consecuente imposibilidad de aplicar la causa de resolución prevista en el artículo 193.4 LCSP.

Alega la entidad aseguradora que constituyó la garantía definitiva, que la impugnación judicial de las penalidades y su consiguiente falta de firmeza constituye un obstáculo para la aplicación de la causa de resolución invocada por la Administración, como es la contenida en el artículo 193.4 LCSP, por haber alcanzado las penalidades impuestas un múltiplo del 5% del importe del contrato. Y ello porque, atendida la pendencia judicial sobre aquéllas, no pueden considerarse firmes, ni su importe definitivo.

Ya hemos indicado que, de conformidad con el artículo 193 LCSP, la contratista viene obligada 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 (artículo 193.1). 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 penalidades diarias (artículo 193.3). Cada vez que las penalidades por demora alcancen un múltiplo del 5 por 100 del precio del contrato, IVA excluido, el órgano de contratación estará facultado para proceder a la resolución del mismo o acordar la continuidad de su ejecución con

imposición de nuevas penalidades (193.4).

Como recuerda la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, Secc. 1ª, núm. 63/2026, de 30 de enero, para la jurisprudencia 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. La sentencia cita la doctrina sentada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en la sentencia número 652/2019, de 21 de mayo: *“(...) 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). 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. 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. 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”.*

De conformidad con la doctrina expuesta, la penalidad no tiene naturaleza sancionadora, por lo que resulta inmediatamente ejecutiva conforme a lo dispuesto en el artículo 98.1 LPAC, sin que le sea de aplicación la excepción prevista en el artículo 98.2 respecto de las resoluciones de los procedimientos sancionadores. Antes al contrario, la finalidad eminentemente coercitiva de la penalidad, que persigue compeler a la contratista al cumplimiento de la obligación en plazo, impone su inmediata ejecutividad, pues si hubiera de esperarse a su firmeza para decretar su exigibilidad, perdería su razón de ser y se frustraría el interés público que se satisface con el contrato. Por idéntica razón, y atendida la plena eficacia de las penalidades una vez impuestas y notificadas a la contratista, la aplicación de la causa de resolución prevista en el artículo 193.4 LCSP no exige esperar a la firmeza en vía judicial de las penalidades impuestas, pues de ser así se desnaturalizaría la referida causa de resolución contractual, retrasando su aplicación e impidiendo, en definitiva, la reacción de la Administración en defensa del interés público y frente al incumplimiento contumaz del plazo por parte de la contratista, cuando se ha demostrado inmune a la coerción que suponen las penalidades.

En definitiva, la interpretación postulada por la interesada determinaría que, una vez impuestas las penalidades y recurridas por la contratista, la Administración no podría acordar la resolución mientras aquéllas se encontraran sub iudice, demorando durante años la resolución del contrato por el incumplimiento del plazo, lo que haría ineficaz la causa de resolución prevista en el artículo 193.4 LCSP. Por el contrario, el recto entendimiento de este precepto pasa por advertir que ofrece al contratista que ha incurrido en mora la garantía de que, concedida una prórroga e impuestas las penalidades para

compeler al cumplimiento del contrato en el plazo ampliado, la Administración no procederá a su resolución hasta que el importe de las penalidades alcance un determinado importe, configurando una suerte de “ventanas de resolución”, que se activan de forma automática, ope legis, cada vez que se da dicha circunstancia, permitiendo a la Administración decidir en ese momento si continúa con la ejecución del contrato con la imposición de nuevas penalidades, o le pone fin mediante su resolución. Es evidente que tener que esperar a la total firmeza de las penalidades haría plenamente inoperantes las previsiones del precepto legal.

IV. En atención a lo expuesto, el Consejo Jurídico comparte el parecer de la propuesta de resolución, pues llegado el plazo de finalización de ejecución de la obra, ésta no había sido culminada por causas imputables al contratista, a pesar de las penalidades impuestas y de las sucesivas ampliaciones de plazo acordadas, por lo que resulta procedente resolver el contrato por la causa establecida en los artículos 193.4 y 212.6 LCSP, con las consecuencias previstas en el artículo 213 de dicho texto legal, cuyo apartado 3 dispone 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, lo que habrá de determinarse en un nuevo procedimiento contradictorio.

Además, el contrato deberá ser liquidado para cumplir con lo previsto en el artículo 246 LCSP, según el cual, 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 de la contratista.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula la siguiente

## **CONCLUSIÓN**

**ÚNICA.-** Se dictamina en sentido favorable la propuesta de resolución del contrato sometida a consulta, por concurrir la causa de resolución contractual contenida en los artículos 193.4 y 212.6 LCSP, con incautación de la garantía y el resto de las consecuencias anudadas a la resolución conforme a los artículos 213 y 246 del mismo texto legal.

No obstante, V.E. resolverá.