Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 0 6 / 2 0 2 6

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 29 de octubre de 2026.

Dictamen solicitado por la Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Mogán en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial contractual iniciado por la reclamación de indemnización formulada por la empresa (...), en relación con el expediente de contratación «edificio de aparcamientos en (...)» (EXP. 382/2026 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por la Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Mogán el 28 de julio de 2026, con entrada en este Consejo Consultivo el 18 de septiembre de 2026, tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución del procedimiento incoado en virtud de reclamación formulada por la empresa (...), en relación con el expediente de contratación *«edificio de aparcamientos en (...)».*

El resarcimiento de daños y perjuicios pretendido por la entidad mercantil tiene su origen en un contrato administrativo de obras. Es por esto que la reclamación efectuada ha de encuadrarse dentro del ámbito de la denominada «*responsabilidad contractual*».

2. Es preceptiva la solicitud de Dictamen, según lo dispuesto en el art. 11.1.D.e) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), al superar los límites cuantitativos establecidos por el precitado artículo de la LCCC, en relación con el art. 191.3.c) 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). Conforme a dicha norma, será preceptivo el Dictamen del

[*] **Ponente: Sra. de León Marrero.**

Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva, en los casos de «*reclamaciones dirigidas a la Administración con fundamento en la responsabilidad contractual en que esta pudiera haber incurrido, en los casos en que las indemnizaciones reclamadas sean de cuantía igual o superior a 50.000 euros. Esta cuantía se podrá rebajar por la normativa de la correspondiente Comunidad Autónoma*».

Nuestros Dictámenes vienen considerando que, en lo relativo a la responsabilidad contractual, la inaplicación del régimen general de la responsabilidad extracontractual no es óbice para la preceptividad del Dictamen del Consejo, y la consiguiente necesidad de solicitarlo, porque el art. 11.1.D.e) LCCC así lo dispone («*reclamaciones que se formulen en materia de responsabilidad administrativa patrimonial*»), sin distinguir si esta responsabilidad patrimonial es de origen contractual o extracontractual.

3. Por otra parte, la legitimación para solicitar la emisión del Dictamen de este Consejo Consultivo le corresponde a la Sra. Alcaldesa-Presidenta, según lo establecido en el art. 12.3 LCCC.

4. En cuanto al régimen jurídico aplicable, como ya hemos manifestado en otros Dictámenes (por todos, Dictamen 227/2018), el régimen jurídico de la responsabilidad contractual difiere del aplicable a la extracontractual, hoy regulada por las Leyes 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP) y 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, ambas de 1 de octubre (LRJSP).

A propósito de esta cuestión, este Consejo Consultivo ha razonado desde la entonces vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que el resarcimiento al contratista se funda en un contrato administrativo de obras, por lo que no puede configurarse como un supuesto de responsabilidad extracontractual, ya que el título habilitante proviene de la relación contractual que une a la Administración contratante y al contratista, dirigiéndose precisamente al otorgamiento de una compensación económica por los daños y perjuicios sufridos con motivo de la ejecución de un contrato.

Establecida la naturaleza contractual de la indemnización, no resulta procedente por consiguiente la aplicación del régimen de la responsabilidad patrimonial de la Administración establecido en los arts. 32 y siguientes LRJSP ni, por ende, su cauce procedimental. No existe un procedimiento específico normativamente previsto, de

modo que habrán de seguirse las normas generales de procedimiento previstas en la LPACAP.

Desde el punto de vista jurídico-sustantivo o material, resulta aplicable la legislación vigente al tiempo de la adjudicación del contrato.

De esta manera, y teniendo en cuenta que el contrato del que trae causa la presente reclamación se adjudicó el 28 de julio de 2022 a la entidad (...), resulta de aplicación la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo y el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas –en adelante, RGLCAP- [vid. Disposición Transitoria primera en relación con la Disposición final decimosexta de la LCSP).

5. En cuanto a la competencia para resolver, corresponde a quien actuó como órgano de contratación, pues es a quien corresponden todas las potestades relacionadas con la relación contractual y singularmente así resulta de los arts. 190 y 191 LCSP. En este caso, la competencia le corresponde a la Junta de Gobierno Local.

6. Por último, respecto al plazo para resolver, no existe un plazo específico al respecto, de modo que el plazo será el general previsto en el art. 21.3 LPACAP. Dada la existencia de una regla general sobre la duración de los procedimientos administrativos, a éste habrá de estarse, por lo que el plazo es de tres meses (art. 21.3 LPACAP).

Es cierto que desde que se presentó el escrito de reclamación (11 de noviembre de 2025) han transcurrido sobradamente esos tres meses. Pero conforme al apartado 2 de la Disposición final cuarta de la LCSP, «*en los procedimientos iniciados a solicitud de un interesado para los que no se establezca específicamente otra cosa y que tengan por objeto o se refieran a la reclamación de cantidades, al ejercicio de prerrogativas administrativas o a cualquier otra cuestión relativa a la ejecución, cumplimiento o extinción de un contrato administrativo, una vez transcurrido el plazo previsto para su resolución sin haberse notificado esta, el interesado podrá considerar desestimada su solicitud por silencio administrativo, sin perjuicio de la subsistencia de la obligación de resolver*».

La Administración no está vinculada al sentido del silencio en el cumplimiento de su obligación de resolver, de acuerdo con el art. 24.3.b) LPACAP.

II

Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento administrativo son los siguientes:

1. La adjudicación de este contrato se acordó por la Junta de Gobierno Local en sesión celebrada en fecha 2 de julio de 2020 a la entidad (...), por un importe (incluido IGIC) de 4.006.573,74 euros.

2. Se firmó VIABLE el Acta de Comprobación de Replanteo para el inicio de las obras el día 28 de agosto de 2020 y se comienza la obra al día siguiente de la misma.

3. En Junta de Gobierno Local, en sesión ordinaria celebrada el día 18 de mayo de 2021, se aprueba la modificación del contrato de ejecución de la obra aquí referida, que supone un incremento del presupuesto adjudicado del 0 %. El presupuesto total de adjudicación incluida la modificación asciende la cantidad de 4.006.573,74 euros incluido IGIC (3.909.825,12 euros más 96.748,62 euros en concepto de IGIC 7 % S/35,35 %).

4. En Junta de Gobierno Local, en sesión ordinaria celebrada el 14 de diciembre de 2022, se adopta entre otros, el acuerdo de resolver de mutuo acuerdo el contrato de ejecución de la obra *«Edificio de aparcamientos en (...), T.M. Mogán»* adjudicado a la entidad (...) El procedimiento de resolución se inicia a instancia de parte, atendiendo a la causa de resolución prevista en el art. 211.1.c) LCSP, por mutuo acuerdo entre la Administración y el contratista, al no incurrir otra causa de resolución que sea imputable al contratista, y existiendo razones de interés público que hacen innecesaria o inconveniente la permanencia del contrato, atendiendo al escrito presentado por el contratista y a los Informes Técnicos emitidos por la Dirección Facultativa de la Obra que constan en el expediente, y una vez realizado el correspondiente trámite de audiencia al contratista en el que manifiesta su conformidad a la resolución contractual en los términos contenidos en los informes emitidos.

5. El arquitecto (...), colegiado número (...), redacta nuevo proyecto denominado «*Edificio de aparcamientos en (...) – 2022*», al cual se le asigna un nuevo número de expediente de obra: 22-OBR-19.

6. El proyecto de las mencionadas obras fue aprobado por acuerdo de Junta de Gobierno Local de fecha 10 de junio de 2022. El Acta de Replanteo Previa fue suscrita con fecha 10 de junio de 2022.

7. Se aprueba el Pliego de Cláusulas Administrativas particulares que ha de regir la contratación de la ejecución de la obra «*Edificio de aparcamientos en (...)-2022*» en el término municipal de Mogán, mediante procedimiento abierto y tramitación urgente.

Conforme a su cláusula 6.1, el presupuesto base de licitación de las obras, incluido el IGIC que deberá soportar la Administración, asciende a la cantidad de 3.739.699,39 euros (neto: 3.649.395,11 euros; IGIC: 7 % (s/35,35 %): 90.304,28 euros), con el desglose que se detalla a continuación:

Este presupuesto, según se recoge en el proyecto de ejecución, se desglosa en los siguientes costes:

- Costes directos: 2.977.396,68 €

- Costes indirectos: 89.321,90 €

- Gastos Generales: 398.673,42 €

- Beneficio industrial: 184.003,11 €

A la presente obra se le ha asignado, y así se recoge en el proyecto de ejecución, un IGIC del 7 % que supone un total de 90.304,28 euros.

El valor estimado del contrato asciende a la cantidad de 3.649.395,11 euros, sin IGIC (cláusula 8.1).

El plazo máximo de ejecución de la obra completa será 12 meses, empezándose a contar el plazo de ejecución de las obras desde el día siguiente al de la firma del acta de comprobación de replanteo (cláusula 11.1).

8. Mediante acuerdo de la Junta de Gobierno Local, en sesión ordinaria celebrada el 28 de julio de 2022, se resuelve adjudicar el contrato de ejecución de la obra denominada «*EDIFICIO DE APARCAMIENTOS EN (...) – 2022*», en el T.M. de Mogán, mediante procedimiento abierto y tramitación urgente a la entidad (...) por la siguiente oferta presentada: como criterio n.º 1 – oferta económica el importe 3.597.045,25 €, correspondiéndole el 7 % de IGIC (s/35,35 %), cuyo valor es 89.008,89 €; criterio n.º 2 – reducción de plazo de ejecución de obra, ofertando un plazo total de ejecución de 300 días; criterio n.º 3 – visita a la zona de actuación, realizando la visita y adjuntando el informe solicitado; criterio n.º 4 – penalidad por día de retraso en la ejecución del contrato, comprometiéndose a pagar 7.298,79 € por cada día de

retraso; y criterio n.º 5 – incremento del plazo de garantía, comprometiéndose a garantizar la obra durante 10 años.

9. El Acta de Comprobación de Replanteo para la obra se suscribe con fecha 26 de septiembre de 2022, quedando fijada la fecha de finalización para el día 23 de julio de 2023.

10. El 9 de junio de 2023 la entidad adjudicataria de las obras (...), por medio de su representante, presenta escrito solicitando ampliación de plazo de ejecución, en los siguientes términos:

«EXPONE: El 26 de septiembre de 2022 se suscribió Acta de Comprobación de Replanteo, dando inicio los trabajos referenciados el 27 de septiembre del mismo año.

El pasado noviembre de 2022 se constató la aparición, durante la ejecución de los trabajos de excavación, de aguas subterráneas en la práctica totalidad de la superficie de actuación, circunstancia no prevista en el proyecto de ejecución.

Esta eventualidad, junto a otros imprevistos concernientes al estado real de unidades no ejecutadas por mi representada, pero con incidencia directa e indirecta en la ejecución de la obra referenciada, impidió la normal ejecución de los trabajos de excavación y los subsiguientes de cimentación y solera, incidiendo de manera significativa en el camino crítico de la obra y, por consiguiente, retrasando el inicio de diferentes tajos y los que sí se podían ejecutar los ha ralentizado por incidencia en los rendimientos.

Hasta la fecha, se ha procedido a ejecutar los trabajos bajo un entorno diferente al inicialmente supuesto y difícil de prever en las condiciones iniciales de ejecución de los trabajos, provocando una alteración sustancial en el plazo de la ejecución de la obra.

Por todo lo anterior, cabe SOLICITAR:

Sea concedido a mi representada un aumento del plazo de ejecución hasta el 30 de abril de 2024, sin imposición de penalidades al entenderse que la demora en la ejecución del contrato no es debida a causas imputables a la misma».

11. Que, mediante acuerdo de la Junta de Gobierno Local, en sesión ordinaria celebrada el 11 de julio de 2023, se resuelve lo siguiente:

«PRIMERO.- Ampliar el plazo de ejecución de la obra "EDIFICIO DE APARCAMIENTOS EN (...) – 2022", expte.: 6588/2022, adjudicada a la entidad (...) con CIF: (...), en CINCO (5) MESES, siendo la nueva fecha de finalización el día 23 de diciembre de 2023, sin imposición de penalidades al entenderse que no se deben a causas imputables al contratista».

12. Que, con fecha 13 de diciembre de 2023, (...) (Arquitecto municipal), como director de la Obra denominada «*Edificio de aparcamientos en (...) – 2022*», emite informe técnico mediante el que propone aumentar el plazo de ejecución de la obra

«EDIFICIO DE APARCAMIENTOS EN (…)-2022» en SEIS (6) MESES, siendo la nueva fecha de finalización el día 23 de junio de 2024, sin imposición de penalidades al entenderse que no se deben a causas imputables al contratista.

13. La Junta de Gobierno Local, en sesión extraordinaria urgente celebrada el día 21 de diciembre de 2023, adoptó, entre otros, el siguiente acuerdo:

«Ampliar el plazo de ejecución de la obra «EDIFICIO DE APARCAMIENTOS EN (…) 2022», expte.: 6588/2022, adjudicada a la entidad (…) con CIF:(…), en SEIS (6) MESES, siendo la nueva fecha de finalización el día 23 de junio de 2024, sin imposición de penalidades al entenderse que no se deben a causas imputables al contratista».

14. Con fecha 3 de abril de 2024 la entidad adjudicataria de las obras (…), presenta escrito en el que expone:

«A día de hoy existe diferentes unidades de obra por definir, representando algunas de las cuales un impacto directo en el camino crítico de la obra. A tal efecto cabe exponer de manera enunciativa, mas no limitativa, las siguientes:

• Sistema de apoyo de equipos de Media Tensión (suelo técnico u otro a definir por la Dirección Facultativa) que, a su vez, posibilite el cableado de los mismos.

• Definición de nuevos cuadros de oficina y aparcamientos: según indicaciones de la DF, los existentes en proyecto no resultan adecuados para la operatividad del edificio. En este ítem cabe mencionar que, una vez definidos los mismos técnica y económicamente, se precisa, según indicaciones del fabricante, un tiempo de fabricación no menos a ocho semanas;

• Líneas de alimentación desde los nuevos cuadros a los elementos a alimentar;

• Instalaciones de enlace entre MT y BT.

• Ubicación de nichos para ubicación de cuadros de enlace en fachada, con posible demolición de muro;

• Revestimiento de fachada (tipo monocapa o aquel a definir por la Dirección de obra).

Como puede apreciarse, no tener definidas estas partidas condiciona claramente la ejecución de los trabajos y, por ende, la fecha de finalización de los mismos, por motivos no imputables a (…)

Por todo lo anterior cabe SOLICITAR:

Sea levantada acta de suspensión temporal parcial de los trabajos hasta que las partidas arriba enumeradas, así como aquellas otras que la Dirección de Obra deba a su vez considerar, estén definidas técnica y económicamente, de acuerdo con lo establecido en la LCSP 09/2017».

15. La Junta de Gobierno Local, en sesión ordinaria celebrada el día 28 de mayo de 2024, acuerda aprobar la propuesta emitida por la Dirección facultativa de la obra, en los términos que se recogen en el Informe Propuesta de 21 de mayo de 2024:

«PRIMERO.- Aprobar la descomposición de los Precios Contradictorios correspondientes a las unidades PC.22 al PC.31 que asciende a la cantidad de 82.394,77 euros.

SEGUNDO.- Aprobar la descomposición de los Precios Contradictorios correspondientes a las unidades PC.32 al PC.34 que asciende a la cantidad de 23.104,00 euros.

TERCERO.- Desestimar la propuesta de la contrata de paralización parcial temporal de la obra EDIFICIO DE APARCAMIENTOS EN (...)-2022, al entenderse que la ejecución de la obra puede continuar, y la paralización podría afectar a otras unidades que se pueden ir ejecutando.

CUARTO.- Aumentar el plazo de ejecución de la obra EDIFICIO DE APARCAMIENTOS EN (...)-2022 en DIEZ (10) SEMANAS, siendo la nueva fecha de finalización el día 2 de septiembre de 2024, sin imposición de penalidades al entenderse que no se deben a causas imputables al contratista.

QUINTO.- Aprobar el inicio del correspondiente expediente de modificación de contrato de la obra EDIFICIO DE APARCAMIENTOS EN (...)-2022, (...) ».

16. La Junta de Gobierno Local, en sesión ordinaria celebrada el día 4 de septiembre de 2024, adoptó, entre otros, el siguiente acuerdo:

«PRIMERO.- Aprobar la modificación del contrato de ejecución de la obra EDIFICIO DE APARCAMIENTOS EN (...)-2022, Expte.: 6588/2022 tramitada mediante procedimiento abierto y tramitación urgente (Obra financiada por la Consejería de Economía, Industria, Comercio y Conocimiento del Gobierno de Canarias), adjudicada a la entidad (...) con CIF:(...) al amparo del Informe Técnico de fecha 7 de agosto de 2024, aprobado en la Junta de Gobierno Local de 13 de agosto de 2024, que considera la causa prevista en el artículo 205.2 c) LCSP. El presupuesto total de adjudicación incluida la modificación asciende a la cantidad total de 4.139.026,24 euros y supone un incremento del presupuesto de 452.972,10 euros que supone un 12,29 % del total inicialmente adjudicado (teniendo en cuenta que la obra tiene un tipo impositivo del IGIC del 7,00% sobre el 35,35% del PEC).

SEGUNDO.- Aprobar el gasto, en el presupuesto del ejercicio 2024 para responder del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la modificación del contrato, por importe de 453.000 euros, con cargo a la aplicación presupuestaria 133 62200 denominada inver nuev opera serv edif otras constru, de fecha 30 de agosto de 2024 (N.º operación: 220240017635), todo ello, atendiendo al Informe Técnico de fecha 7 de agosto de 2024 que obra en el expediente tramitado.

TERCERO.- Requerir al adjudicatario del contrato, la entidad (...) con CIF:(...) al objeto de que proceda al reajuste de la garantía definitiva depositada, correspondiente al 5% del incremento, por importe de 21.166,92 euros, así como a la firma del correspondiente contrato administrativo, en un plazo máximo de quince días hábiles siguientes a aquel en que reciba la notificación.

(...) ».

17. El 16 de septiembre de 2024 se firma el contrato modificado n.º 1, cuyas cláusulas disponen:

«Primera.- (...), actuando en nombre y representación, en calidad de Apoderado, de la entidad (...), con CIF:(...) se compromete a ejecutar el PROYECTO MODIFICADO N.º 1 las obras de "EDIFICIO DE APARCAMIENTOS EN (...)-2022", con estricta sujeción al pliego de cláusulas administrativas particulares, así como al proyecto aprobado por la Administración, y en las condiciones contenidas en su oferta, documentos contractuales que acepta plenamente, y demás documentos que rigieron el contrato primigenio, así como la memoria, Pliego de Condiciones Técnicas, planos, precios, mediciones y presupuesto, en su caso, del proyecto modificado n.º 1, obrante en el expediente, todos los cuales forman parte integrante de este contrato y de lo que deja constancia firmando en este acto el presente contrato Así mismo, el contratista deberá dar estricto cumplimiento a lo establecido en la subvención nominada de la Consejería de Economía, Industria, Comercio y Conocimiento del Gobierno de Canarias, al Ayuntamiento de Mogán. Expte.: SIC-18/01 destinada al proyecto de infraestructura comercial.

Segunda.- El presupuesto total de adjudicación incluida la modificación asciende a la cantidad total de 4.139.026,24 euros y supone un incremento del presupuesto de 452.972,10 euros que supone un 12,29 % del total inicialmente adjudicado (teniendo en cuenta que la obra tiene un tipo impositivo del IGIC del 7,00% sobre el 35,35% del PEC).

Tercera.- Existe una variación en el importe de la garantía definitiva que supone un incremento de veintiún mil ciento sesenta y seis mil euros con noventa y dos céntimos (21.166,92 euros,) depositada en la Tesorería Municipal, el día 13 de septiembre de 2024, bajo el número de operación 320240002532».

18. El 6 de noviembre de 2024 se firma Acta de recepción desfavorable, señalando los defectos observados que constan en el acta y fijando las instrucciones precisas para su corrección, otorgando un plazo hasta el 22 de noviembre de 2024 para remediar los defectos observados.

19. Con fecha de 3 de diciembre de 2024, se gira visita a la obra y se verifican que han sido reparados los defectos observados, y tras comprobación de la obra

ejecutada se firma Acta de Recepción FAVORABLE, donde y por consiguiente se recibe la obra por parte de la Administración

20. Los días 10, 11 y 12 de diciembre de 2024, se emplaza a la contrata a revisar todas las mediciones de la obra contratada. Asistieron diferentes responsables de la ejecución de la obra por parte de la contrata (...), se volvieron a revisar las mediciones y se puso en consenso todas las mediciones, así como las discrepancias que la contrata tenía en una serie de unidades o partidas.

La Dirección Facultativa suscribe y envía a la contrata, con fecha 13 de diciembre de 2024, Acta de Medición General de la obra ejecutada, emitida tras comprobación de las mediciones. La contrata devuelve a esta Administración dicho acta firmada junto al escrito de disconformidad de la Certificación Final con fecha de 19 de diciembre de 2024.

21. Con fecha 17 de diciembre de 2024, la empresa contratista presenta escrito de disconformidad con la Certificación Ordinaria n.º 24, donde expone que dicha certificación se firma en disconformidad, al no reflejar la misma la totalidad de las unidades ejecutadas, como sucede, por ejemplo, en las partidas 03.12, PC1.1, PC.01,04.02, 04.03, 04.04, PC66.

22. Con fecha 19 de diciembre de 2024 la constructora (...) presenta escrito de disconformidad con la Certificación Ordinaria n.º 25, al no reflejar la misma la totalidad de las unidades ejecutadas, como sucede, por ejemplo, en las partidas 03.12, PC1.1 PC.01,04.02,04.03,04.04, PC66.

23. Con fecha 19 de diciembre de 2024 la constructora (...) presenta escrito de Disconformidad con la Certificación Final, en el escrito se expone: «*Recibida la certificación final de la obra de referencia, emitida por la Dirección Facultativa en fecha 16 de diciembre de 2024, se hace constar que la misma se firma en disconformidad al no contemplar esta certificación final la totalidad de las mediciones realmente ejecutadas; como ejemplo, y de modo no limitativo, cabe mencionar las partidas: 03.12; 3.22 PC.01 y 4.17 PC.66, en las que las mediciones reflejadas son sustancialmente inferiores a lo realmente ejecutado.*

Adicionalmente, se hace igualmente constar que la firma de la presente certificación final no implica en modo alguno la renuncia de mi representada a posibles reclamaciones futuras que, en derecho, pudieran corresponderle».

24. Con fecha 30 de diciembre de 2024, la Dirección Facultativa emite Informe Técnico en respuesta a los escritos de disconformidad de las Certificación Ordinarias n.º 24 y n.º 25 y Certificación Final.

25. El 20 de enero de 2025 se aprueba la Certificación final de la obra por un importe total de 50.328,74 euros (IGIC incluido).

26. El 10 de febrero de 2025 la empresa contratista presenta escrito reiterando su disconformidad con la certificación final de la obra al considerar que en la misma no se certifica la obra realmente ejecutada, existiendo incrementos de medición en algunas de las partidas ejecutadas que no se reflejan en la certificación final.

27. Se emite Informe técnico sobre la disconformidad del contratista a las certificaciones ordinarias n.º 24 y n.º 25 y certificación final, en el que se analiza cada una de las partidas ejecutadas respecto de las que el contratista manifiesta incrementos de medición.

Y concluye lo siguiente:

«Primera.- Las tres partidas o unidades con discrepancias en la medición, y que menciona la contrata (...) en su último escrito de fecha 10 de febrero de 2025 con Registro de Entrada 2025/1868, en las que manifiesta entre otras cuestiones la disconformidad en la medición realizada por la Dirección Facultativa, entre otras, en la Certificación Final, y donde estas mediciones de las unidades de obra de las:

• Partida 3.12 "m2 de Gunita G-350 para un espesor medio total de 15 cm (...) ".

• Partida 03.22 PC.01 "m3 de Hidrofugante para hormigón, al 2% sobre peso de cemento, medido sobre m3 de hormigón vertido".

• Partida 04.17 PC.66 "kg de Acero corrugado B 500 S, elaborado y colocado, con parte proporcional de despuntes".

Han sido revisadas y comprobadas por la Dirección Facultativa.

Segunda. - La Certificación Final emitida por esta Administración comprende la realidad de las obras ejecutadas, no quedando cantidad alguna pendiente de certificar.

En base a lo anterior este Técnico tiene a bien elevar al Órgano de Contratación para su aprobación si procede, la siguiente:

PROPUESTA.

Primera.- Desestimar las Alegaciones de los escritos de Disconformidad con las certificaciones números 24, 25 y Final, en particular a lo argumentado en el escrito remitido por la contrata (...) de fecha 10 de febrero de 2025 con Registro de Entrada 2025/1868».

28. Por la Administración actuante se califica el escrito presentado por el contratista el 10 de febrero de 2025 como recurso de reposición frente al Decreto n.º 2025/217 de fecha 20 de enero de 2025 por el que se prueba la certificación final de

obra, el cual es desestimado por Acuerdo de la Junta de Gobierno Local, en sesión ordinaria celebrada el 11 de marzo de 2025, por el que se resuelve:

«PRIMERO.- DESESTIMAR el Recurso de Reposición interpuesto por la entidad (...), por los motivos expuestos en el cuerpo del presente informe, confirmar la resolución emitida mediante Decreto 2025/217 de fecha 20 de enero de 2025, manteniéndose, en consecuencia, todos sus pronunciamientos, por ser ajustada a Derecho.

SEGUNDO.- Notificar al interesado el acuerdo que se adopte, con indicación expresa de que el mismo pone fin a la vía administrativa y puede ser impugnado a través de recurso contencioso administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo, en el plazo de DOS (2) MESES contados a partir del día siguiente al de su notificación, sin perjuicio de cualquier otro recurso que pudiera interponerse».

29. El 11 de marzo de 2025 se notifica la resolución al contratista, habiéndose interpuesto recurso contencioso-administrativo contra la misma seguido ante el Juzgado de lo Contencioso-administrativo n.º 1, por el Procedimiento ordinario n.º 137/2025, reclamando el abono de un importe de 35.000,41 € por obra ejecutada que no ha sido certificada por la Administración.

III

Los principales trámites del procedimiento de responsabilidad contractual han sido los siguientes:

1. Con fecha 11 de noviembre de 2025 la constructora (...) presenta escrito de *«Reclamación económica de daños y perjuicios por suspensiones temporales y retrasos»*, exponiendo, en síntesis, lo siguiente:

«JUSTIFICACIÓN DE LA PETICIÓN

(...) tiene derecho a que se le abonen los daños y perjuicios causados por los siguientes motivos.

- Modificación unilateral por la Dirección Facultativa del procedimiento de ejecución de las vigas en T y las placas alveolares previsto.

- Modificación unilateral por la Dirección Facultativa de la ejecución de la cubierta, requiriendo a mi representada que la ejecutara mediante maestreado horizontal, sin indicar a qué partida de Proyecto corresponde dicho procedimiento.

- El Ayuntamiento ha emitido y tramitado las certificaciones fuera del plazo previsto, así como su pago.

- La tramitación del Proyecto Modificado, por parte del Ayuntamiento de Mogán y de la Dirección Facultativa, no se ha ajustado a lo establecido legalmente.

(...)

Ha habido un incumplimiento contractual por parte de la Administración contratante al modificar los procedimientos constructivos de las partidas arriba mencionadas modifica el programa de trabajo. Las modificaciones sobre el programa de trabajo, a su vez, provocan pérdida del rendimiento previsto y, por tanto, incrementos del coste de las unidades afectadas, sin que este incremento de coste se vea compensado por el Ayuntamiento.

(...)

El Ayuntamiento de Mogán, en su notificación de fecha 16 de agosto de 2024 recoge en su proposición cuarta, como consta en el extracto bajo estas líneas, que no procede la imposición de penalidades al entenderse que la demora en el plazo no se debe a causas imputables al contratista de tal forma que no pueden ser imputables a (...) como consecuencia de un retraso de las obras respecto a lo contratado, no estableciéndose penalidades por demora en la finalización por causa del contratista.

En cambio, la demora en la ejecución de los trabajos sí se deriva de un Proyecto deficiente, incompleto o erróneo, que ha obligado a realizar modificaciones del Proyecto adjudicado.

(...)

En este caso, la suspensión no ha sido debidamente formalizada mediante el órgano contratante y recogida en el acta correspondiente, pero se encuentra acreditada por el hecho de solicitar el inicio del trámite de modificaciones de Proyecto y su final con la firma del contrato del Proyecto Modificado.

(...)

Todo ello ha ocasionado un retraso en el plazo de las obras no imputable en caso alguno al contratista, que ha supuesto 15,35 meses de retraso los cuales han provocado un perjuicio económico a (...). Perjuicio que mi representada reclama».

Solicita una indemnización por daños y perjuicios en la cantidad de 1.368.174,71 €, más los intereses que legalmente correspondan».

2. El 6 de marzo de 2026, (...) y (...), Técnicos Municipales, funcionarios del Ayuntamiento de Mogán emiten escrito, proponiendo, en síntesis, lo siguiente:

«En base a los antecedentes y consideraciones antes expuestas, esta Dirección Facultativa, estima, salvo opinión mejor fundada:

Primera.- ESTIMAR PARCIALMENTE la "Reclamación económica de daños y perjuicios por suspensiones temporales y retrasos", presentada por la contrata (...), según escrito de fecha de 11 de noviembre de 2025 con número de Registro de Entrada 2025/21496, en cuanto al

pago de Intereses por Demora de la Certificación n.º 16 que asciende a la cantidad de 404,63 €.

Segunda.- DESESTIMAR el resto de la "Reclamación económica de daños y perjuicios por suspensiones temporales y retrasos", presentada por la contrata (...), según escrito de fecha de 11 de noviembre de 2025 con número de Registro de Entrada 2025/21496.

Tercero.- Dar traslado a la Unidad Administrativa de Contratación».

3. El 24 de marzo de 2026, se emite Propuesta de Resolución por el Letrado municipal en los siguientes términos:

«PRIMERO.- Estimar parcialmente la reclamación de responsabilidad patrimonial contractual planteada por la contrata (...), según escrito de fecha de 11 de noviembre de 2025, con número de Registro de Entrada 2025/21496, en cuanto al pago de Intereses por Demora de la Certificación n.º 16 que asciende a la cantidad de 404,63 €.

SEGUNDO.- Desestimar el resto de las alegaciones expuestas por la contrata (...), por los motivos expuestos en el informe emitido por los técnicos municipales, de fecha 6 de marzo de 2026, así como por las consideraciones recogidas en el cuerpo del presente informe.

TERCERO.- Dar trámite de audiencia a la representación de la adjudicataria del contrato a los efectos de que en el plazo de cinco (5) días desde la recepción de la presente propuesta, preste conformidad al contenido de la misma o presente las observaciones que considere convenientes adjuntando a tal efecto la documentación justificativa que les dé soporte».

4. Con fecha 25 de marzo de 2026, la Junta de Gobierno Local adoptó, entre otros, el siguiente acuerdo:

«PRIMERO.- Iniciar el procedimiento de responsabilidad contractual tramitado ante la reclamación de indemnización formulada por la entidad contratista (...)

SEGUNDO.- Estimar parcialmente la reclamación de responsabilidad patrimonial contractual planteada por la contrata (...), según escrito de fecha de 11 de noviembre de 2025, con número de Registro de Entrada 2025/21496, en cuanto al pago de Intereses por Demora de la Certificación n.º 16 que asciende a la cantidad de 404,63 €.

TERCERO.- Desestimar el resto de las alegaciones expuestas por la contrata (...), por los motivos expuestos en el informe emitido por los técnicos municipales, de fecha 6 de marzo de 2026, así como por las consideraciones recogidas en el informe jurídico de fecha 24 de marzo de 2026.

CUARTO.- Dar trámite de audiencia a la representación de la adjudicataria del contrato a los efectos de que en el plazo de cinco (5) días desde la recepción de la presente propuesta, preste conformidad al contenido de la misma o presente las observaciones que

considere convenientes adjuntando a tal efecto la documentación justificativa que les dé soporte».

5. El 30 de marzo de 2026 la empresa contratista formula alegaciones en las que, en síntesis, manifiesta lo siguiente:

«Recordemos que la reclamación se fundaba en cuatro causas principales:

i) la modificación unilateral del procedimiento de ejecución de vigas en T y placas alveolares;

ii) el cambio en la ejecución de la cubierta mediante maestreado horizontal sin referencia clara a la partida;

iii) los retrasos en la tramitación y pago de certificaciones;

y iv) la defectuosa gestión del proyecto modificado, que alteró el programa de trabajo y generó un retraso total de 15,35 meses no imputables a (...), como se ha reconocido por el Ayuntamiento de Mogán en varias ocasiones, y sin imposición de penalidades; luego, es un reconocimiento incompatible con la invocación posterior del principio de riesgo y ventura.

Y es que, que se solicite una ampliación de plazo a instancia de parte, ello no resta responsabilidad a la Administración causante de dicho retraso; al contrario, lo que se lleva a cabo es un ejercicio de diligencia para llevar a término lo pactado. El informe jurídico y el técnico reconocen estas prórrogas, pero se las atribuyen genéricamente al contratista. En otras palabras, Las solicitudes de prórroga de (...) no implica una renuncia a ser indemnizados ni una aceptación tácita del riesgo. Fueron medidas de diligencia para evitar paralización total, respondiendo a modificaciones técnicas impuestas y obligatorias ex LCSP.

Lo que ha ocurrido ha provocado unos sobrecostes indudables, y es algo que no se tenía el deber jurídico de soportarlos, ni pueden entenderse amparados por el principio de riesgo y ventura del contratista.

Por un lado, el incremento de costes indirectos, que ascendió a 583.021,25 €. Por otro, los gastos generales se situaron en 633.270,09 €, por mantenimiento de la estructura empresarial y pérdida de oportunidad en 15,35 meses. A ello se sumaron 53.016,17 € en intereses de demora por pagos tardíos y 98.867,20 € por desplazamiento financiero de las mensualidades previstas.

La Administración no ha rebatido estos cálculos con datos propios. Se limita a citar informes que asumen el principio de riesgo y ventura sin analizar las incidencias, ni justificar por qué no proceden indemnizaciones por modificaciones que, en esencia, alteraron el equilibrio contractual, sin pararse además a contra argumentar los cuadros económicos, lo cual es básico; es lo mínimo que se puede pedir conforme al principio de buena administración.

(...)

Segunda.- Sobre la motivación del acto:

No menos importante resulta esta alegación, pues no existe en el procedimiento una contradicción real entre lo interesado por esta sociedad y lo finalmente resuelto, que no se puede entender cumplida por el hecho de resolver en un sentido u otro. No se aprecia realmente el contenido decisorio que ha llevado al Ayuntamiento de Mogán a no atender lo solicitado: se remite a informes que, a su vez, se remiten a otros extremos y que, a su vez, se apoyan —entre otros documentos— en actas de obra, para emitir un documento de más de seiscientas once páginas en apariencia de motivación.

La objeción no reside, por si así pudiera entenderse, en una incongruencia literal entre petición y pronunciamiento, sino que lo que se produce es una quiebra sustancial del deber de motivación, pues de los informes obrantes en el expediente no es posible reconstruir un razonamiento suficiente que conduzca, como ya se ha dicho, de manera comprensible y controlable, al sentido de la decisión adoptada.

La Administración no explica ese proceso lógico que permita al administrado entender bien el porqué, más allá de qué, limitándose a un resultado final que aparece desconectado de la argumentación disponible.

Esa deficiencia en la motivación impide por tanto verificar si la propuesta de resolución responde a una auténtica valoración. Como bien sabe ese Consistorio, es necesario que el expediente contenga una fundamentación que haga inteligible por qué, a partir de los antecedentes y de los informes municipales, se alcanza precisamente esa conclusión. Al no existir ese puente argumental entre los informes y la decisión, la motivación deviene deficiente, situando a esta parte en una posición de clara indefensión material.

Así, por concluir con esta alegación, no basta con la mera remisión a informes si el acto no incorpora o asume de forma comprensible la ratio dedicendi, lo que significa que la Propuesta de Resolución no satisface el deber de motivación mínimo. La remisión in aliunde se ha admitido por nuestros tribunales, pero sólo es válida cuando el informe incorporado contiene una fundamentación bastante, concreta y congruente con la cuestión debatida; es decir, cuando el interesado pueda encontrar sus razones a través de los datos que, con relación al mismo, obren en el expediente administrativo. Pero aquí se dificulta tanto ese acceso que no resulta aceptable tal remisión; requiere un esfuerzo extraordinario del administrado. Dicho de otro modo, el acto impugnado se limita a asumir sin mayor desarrollo la conclusión desfavorable, sin ofrecer un razonamiento propio ni un puente argumental suficiente, lo que impide conocer por qué se desestima la pretensión y dificulta su control previo y jurisdiccional

(...)

A mayor abundamiento, la propia formulación de la Propuesta de Resolución en los términos expuestos, fijando de manera anticipada un criterio desestimatorio sin una motivación suficiente, pone de manifiesto que la valoración administrativa no se ha construido sobre un análisis completo y contradictorio del expediente, lo que desnaturaliza la función del dictamen consultivo, que no puede operar como un mero trámite de validación de una decisión previamente adoptada, sino como un verdadero mecanismo de control sobre un expediente correctamente instruido.

Todo ello refuerza la improcedencia de la Propuesta de Resolución en los términos en que ha sido formulada».

6. El Técnico municipal, Director de la obra, emite informe el 17 de abril de 2026 sobre la reclamación presentada por la contratista, en el que se analiza punto por punto los motivos en los que la empresa sustenta su reclamación.

7. Con fecha 27 de abril de 2026 se dicta Informe Propuesta de Resolución por la que se propone:

«PRIMERO.- Estimar parcialmente la reclamación de responsabilidad patrimonial contractual planteada por la contrata (...), según escrito de fecha de 11 de noviembre de 2025, con número de Registro de Entrada 2025/21496, en cuanto al pago de Intereses por Demora de la Certificación n.º 16 que asciende a la cantidad de 404,63 €.

SEGUNDO.- Desestimar el resto de las alegaciones expuestas por la contrata (...), por los motivos expuestos en los informes emitidos por los funcionarios municipales, de fecha 6 de marzo de 2026, 24 de marzo de 2026 y 17 de abril de 2026, así como por las consideraciones recogidas en el cuerpo del presente informe».

8. El 30 de abril de 2026 -con entrada el 5 de mayo de 2026- se solicita Dictamen de este Consejo Consultivo, el cual es emitido el 10 de junio de 2026 (DCC 224/2026), en el que se concluye que la Propuesta de Resolución del procedimiento incoado en virtud de reclamación formulada la empresa (...), no se considera conforme a Derecho, por cuanto procede retrotraer el procedimiento a los efectos de que se otorgue a los interesados el preceptivo trámite de vista y audiencia, tras lo cual se deberá emitir una nueva Propuesta de Resolución, que se remitirá a este Consejo Consultivo para la emisión de su preceptivo Dictamen.

En el citado Dictamen se advertían una serie de defectos procedimentales, que implicaban la necesidad de retrotraer el procedimiento, por cuanto causaban indefensión al interesado. Por una parte, se advertía que la resolución de inicio (acto de trámite) contenía un pronunciamiento de fondo. Sin haber tramitado la fase de instrucción, anticipaba una decisión de estimación o desestimación de la

reclamación. Y por otra, se advertía que, tras otorgar trámite de audiencia al contratista, que formula alegaciones mediante escrito presentado el 30 de marzo de 2026, se emitió informe por el Técnico municipal, director de la obra, el 17 de abril de 2026, y acto seguido se formula Propuesta de Resolución, sin otorgar nuevo trámite de audiencia al contratista, a efectos de conozca su contenido y pueda formular las alegaciones pertinentes.

9. Con fecha 24 de junio de 2026, la Junta de Gobierno Local, en sesión Ordinaria, adoptó, entre otros, el siguiente acuerdo:

«PRIMERO.- Tomar conocimiento del Dictamen 224/2026, emitido por el Consejo Consultivo de Canarias en fecha 10 de junio de 2026, concluyendo que el procedimiento seguido para la resolución de la reclamación de responsabilidad patrimonial contractual planteada por la contrata (...), según escrito de fecha de 11 de noviembre de 2025, no es conforme a derecho, al haberse omitido la concesión de un segundo trámite de audiencia con carácter previo a la adopción de la resolución definitiva.

SEGUNDO.- Dar trámite de vista y audiencia a la entidad (...) a los efectos de que en el plazo de CINCO (5) DÍAS HÁBILES desde la recepción de la presente propuesta, manifieste su conformidad con el contenido de la misma y con la propuesta emitida con fecha 27 de abril de 2026, o, en su caso, formule las alegaciones y observaciones que estime oportunas, aportando la documentación justificativa que considere pertinente en apoyo de las mismas».

10. Con fecha 30 de junio de 2026 la constructora (...) presenta escrito de alegaciones.

11. El 27 de julio de 2026 se dicta Informe-Propuesta de resolución por la que se propone al órgano competente para resolver:

«PRIMERO.- Estimar parcialmente la reclamación de responsabilidad patrimonial contractual planteada por la contrata (...), según escrito de fecha de 11 de noviembre de 2025, con número de Registro de Entrada 2025/21496, en cuanto al pago de Intereses por Demora de la Certificación n.º 16 que asciende a la cantidad de 404,63 €.

SEGUNDO.- Desestimar el resto de las alegaciones expuestas por la contrata (...), por los motivos expuestos en los informes emitidos por los funcionarios municipales, de fecha 6 de marzo de 2026, 24 de marzo de 2026, 17 de abril de 2026, 27 de abril de 2026 y 20 de julio de 2026, así como por las consideraciones recogidas en el cuerpo del presente informe».

IV

1. La Propuesta de Resolución sometida al análisis jurídico de este Organismo Consultivo estima parcialmente la reclamación, únicamente respecto del pago de intereses de demora de la certificación n.º 16, desestimando el abono del resto de

cantidades con base en los informes emitidos por los funcionarios municipales, de fecha 6 de marzo de 2026, 24 de marzo de 2026, 17 de abril de 2026, 27 de abril de 2026 y 20 de julio de 2026.

Con carácter previo al examen de fondo, procede recordar que tras nuestro Dictamen 224/2026, de 10 de junio, la Administración acordó la retroacción del procedimiento, otorgando trámite de audiencia al contratista cuya ausencia le generó efectiva indefensión y causó un vicio invalidante del procedimiento, procediendo a dictar nueva Propuesta de Resolución. Por ello, dado que el procedimiento regresa hasta el punto exacto en el que se encontraba el defecto procedimental, lo actuado con posterioridad queda invalidado y es sustituido por los nuevos trámites que se dicten, con la salvedad de la conservación de aquellos actos y trámite cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse cometido la infracción (art. 51 LPACAP).

Este recordatorio se hace a la vista del contenido de la Propuesta de Resolución que es objeto de Dictamen, por cuanto, en su fundamento segundo se expresa lo siguiente: «*En cuanto a las alegaciones formuladas por la entidad (...), nos remitimos a lo ya expuesto en la propuesta de fecha 27 de abril de 2026*». Y se añade: «*por todo lo expuesto, quien suscribe, desde el punto de vista jurídico, se ratifica en todos sus términos en la propuesta de fecha 27 de abril de 2026, al no haberse aportado elementos de hecho o de derecho que desvirtúen las conclusiones en ella contenidas*».

La nueva Propuesta de Resolución tras la retroacción del procedimiento, en los términos antedichos, sustituye a la anterior, y la posterior Resolución definitiva del procedimiento que se dicte, debe resolver todas las cuestiones planteadas por los interesados y las derivadas del propio expediente por aplicación de lo dispuesto en el art. 88 LPACAP, sin que pueda remitirse a una Propuesta que ha quedado sin efecto tras la retroacción.

Por otra parte, en la fundamentación jurídica de la Propuesta de Resolución se hace referencia a las prerrogativas de las Administración previstas en el art. 190 LCSP y se indica que «*el órgano de contratación ostenta la prerrogativa para resolver la presente reclamación*».

En este ámbito de resolución de un procedimiento de responsabilidad contractual que se inicia en virtud de la reclamación de daños y perjuicios derivados de la ejecución de un contrato, la referencia al ejercicio de las prerrogativas de la Administración previstas en el art. 190 LCSP no es del todo correcta: El art. 190.1

LCSP otorga al órgano de contratación una serie de prerrogativas que son las de interpretar los contratos administrativos, resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento, modificarlos por razones de interés público, declarar la responsabilidad imputable al contratista a raíz de la ejecución del contrato, suspender la ejecución del mismo, acordar su resolución y determinar los efectos de esta.

Cuando el contratista reclama daños derivados del contrato (responsabilidad contractual), la Administración no está ejerciendo propiamente una prerrogativa, sino lo que hace es tramitar un procedimiento administrativo para resolver una discrepancia sobre el cumplimiento del contrato y la causación de daños derivados de su ejecución que deben ser resarcidos, en su caso. Puede ser un efecto o consecuencia de una prerrogativa, como la de modificar o suspender un contrato, pero no el ejercicio mismo de la prerrogativa, de ahí que el art. 191 LCSP haga mención expresa a las reclamaciones dirigidas a la Administración con fundamento en la responsabilidad contractual, para unificar su procedimiento, exigiendo audiencia, informe jurídico y dictamen del órgano consultivo, como garantía para el contratista.

2. La doctrina de este Consejo Consultivo de Canarias relativa a la responsabilidad contractual queda perfectamente delimitada, entre otros, en su Dictamen 212/2021, de 29 de abril (con cita del Dictamen 416/2018, de 9 de octubre): *« (...) como dijimos en nuestro Dictamen 416/2018, de 9 de octubre:*

" (...) para que exista responsabilidad contractual es necesario que concurran los siguientes elementos: `el personal; una actividad positiva u omisiva; la producción de un resultado perjudicial para alguien, y una relación de causalidad entre la acción desarrollada y la consecuencia producida´. Es, en definitiva, una responsabilidad que supone `la preexistencia de un vínculo o relación jurídica contractual´, vertebrada sobre el elemento de la culpa y cuya aplicación `se sustenta en el hecho indubitado de que el incumplimiento de una obligación por una de las partes haya causado un daño o perjuicio a la otra´ daño que ha de ser indemnizado en su integridad. Por lo que la responsabilidad exigida por la entidad mercantil está supeditada a la concurrencia de los siguientes requisitos:

a) Existencia de un incumplimiento por la Administración de sus obligaciones contractuales, basados en circunstancias y hechos probados.

b) Producción efectiva de daños y perjuicios al contratista, cuantificables y concretos, y c) Relación de causalidad entre el incumplimiento y los daños y perjuicios.

El incumplimiento debe ser imputable directa y únicamente a la Administración contratante, es decir, sin interferencias extrañas, acontecimientos externos de carácter imprevisible o irresistible, que puedan anular la relación de causalidad, (...) y los daños o

perjuicios causados. Los daños o perjuicios reclamados deben concretarse y comprender los `efectivamente sufridos´, entendiendo como tales los daños efectivos o reales que hubiere sufrido el contratista, sin que proceda la compensación integral, sino de aquellos daños que realmente se hubieran producido. La certeza de la presencia de los requisitos señalados debe quedar probada en la reclamación, recayendo la carga de la prueba en el reclamante (art. 217.2 Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil)"».

3. Partiendo de las premisas generales establecidas en el apartado precedente, resulta necesario, en primer lugar, analizar los motivos en los que se sustenta la reclamación de daños y perjuicios derivados de la ejecución del contrato, para lo cual resulta esencial determinar las incidencias producidas durante la ejecución de la obra, por cuanto, tal y como viene reiterando la doctrina jurisprudencial, la decisión debe ser siempre casuística.

3.1. Nos hallamos ante un contrato cuya ejecución se inicia el 27 de septiembre de 2022 (acta de comprobación del replanteo de 26 de septiembre de 2022), con un plazo de ejecución de 300 días naturales (aproximadamente 10 meses) por lo que la fecha prevista de finalización era el 23 de julio de 2023.

Sin embargo, el plazo inicial de ejecución sufrió varias ampliaciones a solicitud del contratista, por los motivos siguientes:

- El 9 de junio de 2023 la empresa contratista solicita la 1.ª ampliación del plazo de ejecución hasta el 30 de abril de 2024 (306 días naturales) y se le concede un aumento del plazo hasta el 23 de diciembre de 2023 (153 días naturales o 5 meses). El motivo de ampliación del plazo fue la aparición, durante la ejecución de los trabajos de excavación, de aguas subterráneas en la práctica totalidad de la superficie de actuación, circunstancia no prevista en el proyecto de ejecución y que no se reflejaron en los diferentes estudios geotécnicos previos a la ejecución. Circunstancia sobrevenida y no imputable a la contrata ni a la Administración. Se trató, por tanto, de una incidencia en el proceso de excavación que debe asumirse dentro del principio de riesgo y ventura del contratista, esto significa que el empresario debe soportar las variaciones de terreno o sobrecostes imprevistos, salvo que se demuestre un error grave en los estudios previos de la Administración.

- El 29 de noviembre de 2023 (24 días antes de cumplirse el plazo de ejecución ampliado), la empresa contratista solicita aumento de plazo hasta el 30-06-2024 (190 días naturales). Se le concede aumento de plazo hasta el 23-06-2024, (183 días naturales o 6 meses). El motivo por el que se le concede es que la ejecución de la

estructura conlleva un curado y endurecimiento que limita el avance. Respecto del cual, si bien el contratista solicitó reducir los días del desapuntalado, no se autorizó pues no se justificaba debidamente en cuanto a la seguridad de la obra y calidad de lo construido y la dirección facultativa con base en la normativa de aplicación, consideró que no se daban las circunstancias para reducir dicho tiempo de desapuntalado.

- La contrata (...) el 03-04-2024 (81 días antes de cumplirse el plazo de ejecución ampliado y después de 558 días desde el inicio de la obra), solicita la suspensión temporal parcial de los trabajos hasta que se definan técnica y económicamente una serie de unidades relacionadas en su escrito de solicitud. Alegaba el contratista que existían diferentes unidades de obra por definir, representando algunas de las cuales un impacto directo en el camino crítico de la obra.

Ante esa solicitud, y dado que se planteaba la definición de unidades de obra nuevas, se decide iniciar el procedimiento para la aprobación del correspondiente modificado, pero se desestima la solicitud de suspensión temporal parcial de la obra pues se consideró que la ejecución de la obra podía continuar, y la paralización podría afectar a otras unidades que se pueden ir ejecutando. De hecho, durante esas semanas se ejecutaron y certificaron unidades de obra ejecutadas según certificaciones. Ahora bien, se amplía el plazo en 10 semanas, concretando 8 semanas para el suministro de esas unidades y dos semanas más para su ejecución y se inicia el correspondiente modificado.

- Según acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha 13-08-2024 se acuerda de oficio una ampliación de plazo de 1 mes derivado de la aprobación técnica del modificado. Se le concede a la contratista un aumento de plazo hasta el 02-10-2024 (30 días naturales o 1 mes). El motivo principal por el que se le concede la ampliación de plazo es la finalización de los trabajos ya iniciados por la contrata, que estaban incluidos en el modificado del proyecto.

Por tanto, el plazo de ejecución de la obra se amplió en un total de 14 meses.

3.2. El 4 de septiembre de 2024 se aprueba el modificado del contrato**.** El presupuesto total de adjudicación, incluida la modificación, asciende a la cantidad total de 4.139.026,24 euros y supone un incremento del presupuesto de 452.972,10 euros, esto es, un 12,29 % del total inicialmente adjudicado.

Tras una recepción negativa de la obra por deficiencias, la obra es finalmente recibida el día 3 de diciembre de 2024.

Tras la recepción de la obra, la empresa contratista ha formulado reclamaciones por distintas vías y motivos.

Así, consta que por una parte reclama contra la certificación final de obra por considerar incorrecta la medición general y valoración de las obras realmente ejecutadas, reclamando el abono de un importe de 35.000,41 € por obra ejecutada que no ha sido certificada por la Administración. Esta reclamación sobre la correcta medición y valoración de las obras realmente ejecutadas se encuentra *sub iudice* al interponer recurso contencioso-administrativo frente a la misma, desconociendo este Consejo Consultivo si ha recaído Sentencia.

Y por otra parte, formula reclamación de daños y perjuicios derivados de las incidencias acontecidas durante el desarrollo de las obras de referencia, lo que es el objeto del presente Dictamen. Solicitando una indemnización por importe de 1.368.174,71 €.

Por tanto, el contrato se adjudicó por importe de 3.597.045,25 €; finalmente, tras la modificación del contrato, se abonaron 4.139.026,24 euros, y se reclaman otros 35.000,41 € por obra ejecutada, que según el contratista, no ha sido certificada por la Administración, y, por otra parte, se reclama la cantidad de 1.368.174,71 € por daños y perjuicios. De este modo, de estimarse las reclamaciones del contratista, una obra que se adjudicó por 3.597.045,25 €, supuso para la Administración municipal un coste final de 5.542.200,95 €. Dicho todo lo cual, procede analizar si la reclamación está justificada y acreditada atendiendo a las circunstancias acaecidas en la obra y a las pruebas aportadas por el reclamante sobre la efectividad del daño alegado.

4. Los motivos de la reclamación de daños y perjuicios alegados por el contratista son:

- Modificación unilateral del procedimiento de ejecución de vigas en T y placas alveolares.

- Modificación unilateral por la Dirección Facultativa de la ejecución de la cubierta mediante maestreado horizontal sin referencia clara a la partida.

- Certificaciones de obra emitidas fuera del plazo previsto y retraso en el abono.

- La tramitación del proyecto modificado no se ha ajustado a lo establecido legalmente.

Finalmente, el contratista alega que *«el retraso en el plazo de las obras no imputable en caso alguno al contratista, que ha supuesto 15,35 meses de retraso los cuales han provocado un perjuicio económico a (…)».*

En cuanto a la valoración de este perjuicio económico, lo determina de la siguiente manera:

- Incremento de costes indirectos: 583.021,25 €.

Señala que el cálculo de los costes indirectos abonados en las certificaciones emitidas ha sido de 217.799, 17 €, resultado de aplicar el 7% sobre 3.961.766,98 €.

Pero reclama que los costes indirectos realmente sufridos ascienden a 800.820,42 €, resultado de sumar los gastos de personal durante la ejecución del contrato (451.684,21 €) y 349.136,21 € por suministros y alquileres.

- Incremento de gastos generales: 633.270,09 €, por el período de ampliación del plazo de ejecución de 15,35 meses.

Realiza un cálculo mensual, sobre la base del 13 % del precio de ejecución material (3.394.184,23 €), a 10,84 meses, resulta 40.705,16 €. Dicha cantidad mensual la multiplica por los 15,35 meses.

Solicita, además, gastos generales que se han dejado de generar en importe de 8.445,88 €.

- Intereses de demora de las certificaciones de obra: 53.016,17 €.

El contratista alega que como el plazo de la obra se ha incrementado ha provocado que las mensualidades previstas distribuyéndose en un mayor plazo, y por lo que reclama 98.867,20 € por pérdida financiera por no disponer de un ingreso esperado.

Estamos ante una obra en la que ha existido un aumento del plazo de ejecución inicialmente pactado (14 meses más), por distintos motivos, principalmente por incidencias durante la excavación y por la aprobación del modificado de la obra.

5. La LCSP prevé expresamente la indemnización de daños y perjuicios al contratista en los siguientes supuestos:

- En casos de fuerza mayor y siempre que no exista actuación imprudente por parte del contratista (art. 239).

- En casos de suspensión la Administración abonará al contratista los daños y perjuicios efectivamente sufridos por este (art. 208).

- En casos de resolución contractual se prevé también indemnización, en el supuesto de desistimiento antes de la iniciación de las obras, o de suspensión de la iniciación de las mismas por parte de la Administración por plazo superior a cuatro meses el contratista tendrá derecho a percibir por todos los conceptos una indemnización del 3 por cien del precio de adjudicación, IVA excluido (art. 246.3). En caso de desistimiento una vez iniciada la ejecución de las obras, o de suspensión de las obras iniciadas por plazo superior a ocho meses, el contratista tendrá derecho por todos los conceptos al 6 por cien del precio de adjudicación del contrato de las obras dejadas de realizar en concepto de beneficio industrial, IVA excluido (art. 246.4).

En el presente caso, no nos hallamos en ninguno de los supuestos anteriores, pues ni existió fuerza mayor ni existió suspensión de las obras.

Ahora bien, del examen de la legislación en materia de contratación administrativa y fundamentalmente de la doctrina jurisprudencial, se puede extraer el siguiente principio general: el incumplimiento de sus obligaciones contractuales por parte de la Administración Pública contratante dará lugar al pago de los daños y perjuicios que por tal causa se irroguen al contratista (principio que, igualmente, cabría extraer de lo dispuesto en el art. 1101 del Código Civil: «*Quedan sujetos a la indemnización de los daños y perjuicios causados los que en el cumplimiento de sus obligaciones incurrieren en dolo, negligencia o morosidad, y los que de cualquier modo contravinieren al tenor de aquéllas*»).

En este caso, durante la ejecución de las obras se produjeron una serie de causas y circunstancias que provocaron que la ejecución de esta haya sufrido ampliaciones del plazo de finalización de las obras, y que el contratista considera que le ha generado daños y perjuicios en concepto de sobrecostes.

El art. 197 LCSP se refiere al principio de riesgo y ventura en la ejecución de los contratos al disponer*: «La ejecución del contrato se realizará a riesgo y ventura del contratista, sin perjuicio de lo establecido para el contrato de obras en el artículo 239».*

Ahora bien, el principio de riesgo y ventura es compatible con la posibilidad de exigir la indemnización por los daños y perjuicios en determinados casos.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo es unánime en relación con la incidencia que tiene la aprobación de los modificados en los contratos de obras en orden a la

indemnización de daños y perjuicios causados por la suspensión, así como en relación a si el ejercicio del *ius variandi* de la Administración limita o enerva el principio de riesgo y ventura al que está sometido el contratista. Siendo, en todo caso, necesario un análisis caso por caso, no siendo posible establecer un automatismo ni un sentido ni en otro.

Al respecto, procede traer a colación la jurisprudencia establecida en la Sentencia 1451/2023 de 16 noviembre 2023, Rec. 1057/202, del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 3.ª, en la que se fija doctrina en torno a la siguiente cuestión de interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia:

«1. Ya hemos señalado en los antecedentes de esta sentencia que, según el auto de la Sección 1ª de esta Sala, de admisión a trámite del recurso de casación, la cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia que presenta este asunto consiste en la necesidad de confirmar, matizar o precisar la jurisprudencia existente, en supuestos de contratos de obras, en cuanto a la incidencia de la aprobación de un modificado del proyecto con un incremento significativo del precio del contrato, y su efecto en orden a excluir la indemnización de los daños y perjuicios causados por la suspensión producida durante el curso de la ejecución de las obras.

Y como segunda cuestión, si con independencia de la imputabilidad a la Administración de la necesidad de tramitar y aprobar un modificado del proyecto, el ejercicio de dicha potestad opera como límite al principio de riesgo y ventura del contratista".

2. El auto de admisión plantea, por tanto, si es necesario confirmar, matizar o precisar la jurisprudencia de la Sala sobre si cabe el reconocimiento de una indemnización al contratista por los daños y perjuicios causados por la suspensión de las obras para la tramitación y aprobación de un modificado del contrato. La Sala se ha pronunciado sobre esta materia en diversas ocasiones, entre ellas, en la sentencia de 29 de septiembre de 2017 (recurso 2237/2015) que, con cita de otra sentencia anterior, de fecha de 31 de marzo de 2014 (recurso 706/2013), mantiene que "la suspensión de una obra para realizar un nuevo proyecto básico no supone automáticamente derecho a la indemnización. Sin embargo, la cuestión ha de resolverse caso por caso, teniendo en cuenta que la aceptación del modificado (...) no implica la renuncia a los daños y perjuicios ocasionados por la paralización, que es compatible con la aceptación del modificado".

En el mismo sentido, la sentencia de la Sala de 26 de abril de 2018 (recurso 333/2016) indica que " (...) cuando se presta el consentimiento a un modificado sin reserva, objeción o tacha alguna, ello no significa que automáticamente se esté renunciando a los daños y perjuicios que, en su caso, el retraso hubiera ocasionado. Ni tampoco puede entenderse que haya lugar siempre a la indemnización de los perjuicios ante cualquier tipo de retraso que el

modificado ocasione. El común denominador de nuestra jurisprudencia es, y pone énfasis al respecto, que ha de analizarse "caso por caso", según venimos repitiendo, atendidas las distintas circunstancias del caso, para valorar si procede dar lugar, o no, a la indemnización (...) ".

También en la misma línea, la sentencia de la Sala de 10 de diciembre de 2019 (recurso 2294/2016), reitera el criterio mantenido por la sentencia de 29 de septiembre de 2017 (recurso 2237/2015), que señalaba que la respuesta a la cuestión que ahora nos planteamos " (...) siempre de ha de ser casuística, con atención a las singulares circunstancias que haya rodeado a la ejecución de la concreta obra de que se trate y, por tal razón, habrá de tener en cuenta tanto los términos del documento que haya formalizado la modificación contractual como dichas circunstancias; y entre dichas circunstancias será especialmente decisivo constatar a quien son imputables las paralizaciones y si hay hechos coetáneos o posteriores a la modificación del contrato que, pese al silencio de este, pongan de manifiesto la voluntad conjunta de ambas partes de zanjar con el "modificado" todas las consecuencias del contrato".

En conclusión, la jurisprudencia de la Sala a que se remite el auto de admisión del recurso de casación mantiene que la respuesta a la cuestión de la procedencia de la indemnización al contratista por los daños y perjuicios ocasionados por la paralización de las obras debida a la tramitación y aprobación de una modificación del contrato, ha de ser necesariamente casuística, atendiendo a las circunstancias que concurran en cada supuesto, sin que quepan automatismos en el sentido de entender que todo modificado conlleva siempre indemnización, ni que la aceptación del modificado por el contratista equivale a la renuncia a la indemnización, pues la indemnización por los daños causados es compatible con la aceptación del modificado.

(...)

Tomando, por tanto, como punto de partida los hechos declarados probados en la instancia, que destacan que los retrasos y paralizaciones de este período son ajenos a la intervención de la Administración, estimamos que es conforme a derecho la conclusión de atribuir los daños y perjuicios derivados de los retrasos al riesgo y ventura que asumió la UTE contratista con la firma del contrato.

El principio de riesgo y ventura en la ejecución del contrato, que proclama el artículo 98 del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, supone que el contratista ha de soportar las circunstancias sobrevenidas ajenas a las partes, con exclusión de los casos de fuerza mayor descritos en el artículo 144 de citado texto refundido, que en este caso no se invocan por la parte recurrente.

Es verdad que cuando la propia Administración incumple sus obligaciones derivadas del contrato, no cabe hablar de riesgo y ventura imputable al contratista, sino simplemente estamos ante un incumplimiento contractual por parte de la Administración, pero en este periodo concreto al que ahora nos referimos, y en base a la declaración de hechos probados de la sentencia recurrida, no cabe apreciar ningún incumplimiento de la Administración, por lo que rige el principio del riesgo y ventura que atribuye los daños al contratista, a diferencia de lo que ocurrió con los retrasos a partir de la suspensión acordada por acta de 10 de junio de 2011, debidos -estos si- a un incumplimiento de la Administración por falta de pago de certificaciones de obra, razón por la que la sentencia impugnada impuso a la Administración la obligación de indemnizar los daños y perjuicios ocasionados al contratista por dichos retrasos».

En el mismo sentido la más reciente Sentencia 1088/2025 de 21 julio 2025, Rec. 4247/2022 del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, sobre el alcance del asentimiento del contratista a las prórrogas y a las modificaciones de los contratos que dispone:

«Con la primera cuestión de interés casacional enunciada en el auto de 8 de junio de 2023 se pretende que se precise el alcance que tiene el hecho de que el contratista no haya formulado reparo alguno a la concesión de prórrogas o de proyectos modificados, en concreto, si tal ausencia de objeciones supone "una renuncia tácita "al derecho a indemnización.

Aunque el auto de admisión y las sentencias en primera y en segunda instancia parecen equiparar la prórroga con la modificación del contrato, conviene advertir de que, jurídicamente, no son lo mismo, pues, así como la prórroga extiende la duración del contrato original por un período adicional, manteniendo sus condiciones y términos intactos -es decir, se proyecta sólo sobre el elemento temporal-, la modificación implica cambios en las condiciones del contrato -afecta a elementos sustantivos-, estando sometidas ambas figuras a procedimiento distintos, aunque es cierto que cabe que, con ocasión de una modificación, se prorrogue el plazo de ejecución del contrato alterando también el requisito temporal, de tal modo que la prórroga se integre en la modificación.

Sin perjuicio de la consideración anterior, una mirada por la jurisprudencia de esta Sala, recaída, fundamentalmente, en asuntos relativos a modificaciones de los contratos, revela el criterio reiterado de que "para que la aceptación de un modificado suponga una renuncia a los derechos al resarcimiento de daños sufridos ha de darse la circunstancia de que conste expresamente dicha renuncia o se infiera de una interpretación los hechos razonables"(por todas, sentencia de 13 de febrero de 2018 -casación 2832/2015-, que cita las de 13 de julio y de 7 de diciembre de 2015 - casaciones 1592/2014 y 3271/2014, respectivamente-, de 27 de mayo de 2013 -casación 5159/2010- y de 17 de noviembre de 2011 -casación 1640/2008-, si bien la respuesta ha de ser "necesariamente casuística", debiendo atenderse a las

circunstancias que concurran en cada supuesto, "sin que quepan automatismos en el sentido de entender que todo modificado conlleva siempre indemnización, ni que la aceptación del modificado por el contratista equivale a la renuncia a la indemnización, pues la indemnización por los daños causados es compatible con la aceptación del modificado"(entre otras, sentencia de 16 de noviembre de 2023 -casación 1057/2021-, que cita las de 26 de abril de 2018 -casación 333/2016-, la de 10 de diciembre de 2019 -casación 2294/2016- y la de 29 de septiembre de 2017 -casación 2237/2015-.

Precisamente en la sentencia de 10 de diciembre de 2019 -casación 2294/2016-, referida, se analizó un caso en el que la sentencia de instancia rechazó la indemnización solicitada, esencialmente, por la aceptación del modificado por la contratista sin reparo, objeción o reserva alguna, así como las prórrogas que le fueron otorgadas, "sin otra valoración de las circunstancias, alcance y contenido del modificado, limitándose a afirmar que «puede arriesgarse que el modificado y demás trámites conexos purgaron cuanto se pudo en ellos incluir» -se refiere a la reclamación de hipotéticos y aún reales sobrecostes- sin apoyarse en datos o elementos de prueba concretos que justifiquen tal afirmación", apartándose, por tanto, de la jurisprudencia de esta Sala.

Criterios que entendemos plenamente aplicables a aquellos supuestos en los que el contrato sólo se corrige en cuanto al plazo de ejecución, en el sentido de que, si bien la admisión de la prórroga por el contratista sin reparo u objeción alguna no le impide reclamar por los gastos que la demora le haya ocasionado y estén debidamente acreditados, tampoco la prórroga genera, por sí sola, un derecho del contratista a indemnización, incluso cuando el retraso fuese producido por motivos no imputables al mismo, pues hay que atender a las circunstancias concurrentes en cada caso.

En consecuencia, la respuesta a la cuestión en la que el auto de admisión del presente recurso residenció el interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia ha de seguir la señalada en anteriores sentencias de esta misma Sala en el sentido de que:

- La procedencia de la indemnización al contratista por los daños y perjuicios ocasionados por las prórrogas o por los proyectos modificados del contrato, ha de ser necesariamente casuística, atendiendo a las circunstancias que concurran en cada supuesto, sin que quepan automatismos en el sentido de entender que toda prórroga o modificado conlleva siempre indemnización, ni que la aceptación de la prórroga o del modificado por el contratista sin formular reparo u objeción equivale a la renuncia al derecho a reclamar, pues la indemnización por los daños causados es compatible con la aceptación de las prórrogas o de los modificados sin reserva de indemnización».

6. Establecida así la doctrina jurisprudencial y considerando que la respuesta a la reclamación de indemnización derivada de retrasos o de modificados del contrato ha de ser casuística, compartimos el pronunciamiento estimatorio parcial de la

Propuesta de Resolución, que se sustenta principalmente en las consideraciones del informe de 17 de abril de 2026 del Técnico municipal, Director de la obra, que analiza punto por punto los motivos en los que la empresa contratista sustenta su reclamación. Y que señala:

«Primero.- Según el escrito de la entidad (...), donde "i) la modificación unilateral del procedimiento de ejecución de vigas en T y placas alveolares".

La contrata (...), en un estado avanzado de la obra y en particular el capítulo de estructura (la obra se inició el 27-09-2022 e inicialmente tenía previsto finalizar el 23-07-2023), con el ánimo de agilizar la ejecución y reducir los tiempos de ejecución, solicita el desapuntalado de la estructura portante a los 15 días de su hormigonado, mediante escrito presentado de fecha 3 de agosto de 2023, número de registro de entrada 2023/11138.

Visto el Artículo 74.º Descimbrado, de la EHE/08 Instrucción de Hormigón Estructural, establece que: "Los plazos de desapuntalado o descimbrado indicados en este artículo solamente podrán modificase si el constructor redacta un plan acorde con los medios materiales disponibles, debidamente justificado y estableciendo los medios de control y seguridad apropiados . Todo ello lo someterá a la aprobación de la Dirección Facultativa".

La Junta de Gobierno Local, en sesión Ordinaria celebrada el día 03/10/2023, adoptó, entre otros, el siguiente acuerdo, que literalmente señala: (CSV G006754aa936040297a07e71600a0709R)

"PRIMERO: DESESTIMAR la solicitud presentada por la entidad (...), de descimbrado de las vigas de los forjados a los 15 días de su ejecución, ya que entre otros, no se aportan ni establecen los medios de control y de seguridad apropiados, teniendo en cuanta que algunos de los resultados de los cálculos aportados resultan justos y que el anejo de la comprobación a cortante de la viga no está firmada ni consta titulación habilitante en el mismo".

La contrata, con el ánimo de agilizar la ejecución y reducir los plazos, solicita el desapuntalado o descimbrado de la estructura portante a los 15 días de su hormigonado, con el consiguiente riesgo y temeridad, ya NO aporta un plan acorde con los medios materiales disponibles, debidamente justificado NI tampoco establece los medios de control y seguridad apropiados, según la normativa de aplicación, por tanto, la Dirección Facultativa DESESTIMA dicha petición que NO fue recurrida.

Por lo tanto, no fue la administración quien modificó aspectos relacionados con el procedimiento de ejecución, fue la propia contratista la que quiso alterar los procesos establecidos y el Ayuntamiento de Mogán negó esta posibilidad por razones de seguridad. No hay retrasos producidos en la ejecución del contrato por causa imputable a la administración por haber negado la solicitud de la constructora respecto al «procedimiento de ejecución de vigas en T y placas alveolares». Reiteramos, la administración ni modifica ni altera plazos,

simplemente exige, por seguridad, que la contratista respete los tiempos de desapuntalado o descimbrado».

Por tanto, la Dirección facultativa de la obra niega este hecho, e informa que fue el propio contratista quien quiso alterar los procesos de ejecución de vigas en T y placas alveolares, lo cual fue denegado por motivos de seguridad.

«Segundo.- Según el escrito de la entidad (...), donde "ii) el cambio en la ejecución de la cubierta mediante maestreado horizontal sin referencia clara a la partida".

El procedimiento de ejecución de la cubierta en ningún momento se ha modificado.

La Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, establece en el Artículo 13. El director de la ejecución de la obra, que:

"1. El director de la ejecución de la obra es el agente que, formando parte de la dirección facultativa, asume la función técnica de dirigir la ejecución material de la obra y de controlar cualitativa y cuantitativamente la construcción y la calidad de lo edificado.

2. Son obligaciones del director de la ejecución de la obra:

a) (...)

b) Verificar la recepción en obra de los productos de construcción, ordenando la realización de ensayos y pruebas precisas.

c) Dirigir la ejecución material de la obra comprobando los replanteos, los materiales, la correcta ejecución y disposición de los elementos constructivos y de las instalaciones, de acuerdo con el proyecto y con las instrucciones del director de obra.

Tras comprobar que la constructora está ejecutando las formaciones de pendiente en las cubiertas sin ningún tipo de referencia en forma de maestreado y sin seguir ningún tipo de procedimiento constructivo que pueda garantizar la calidad de lo ejecutado, el Director de Ejecución da las oportunas instrucciones de como se debe hacer el procedimiento correctamente, evitando así que la impericia de la constructora genera problemas de evacuación de las aguas de lluvia. Las instrucciones dadas responden a las buenas praxis constructivas ampliamente reconocidas

En resumen, se ordenó ejecutar la cubierta con un procedimiento correcto ya que (...) estaba ejecutándola sin ningún criterio constructivo coherente. o sea, se estaba ejecutando las formaciones de pendiente de manera errónea, y menoscabando la calidad de lo ejecutado y su correcta ejecución debido a la impericia de sus operarios".

No hay retrasos producidos en la ejecución del contrato por causa imputable a la administración en relación a «la cubierta mediante maestreado horizontal». Reiteramos, la

administración ni modifica ni altera plazos, simplemente exige que la constructora actúe con la diligencia debida en la ejecución de la cubierta».

Por tanto, se informa que la ejecución de la cubierta mediante maestreado horizontal era la técnica que debía emplear el contratista conforme a las buenas prácticas constructivas, para evitar la impericia de la constructora y evitar así que se generasen problemas de evacuación de las aguas de lluvia. Siendo así, de ningún modo puede imputarse responsabilidad a la Administración por exigir al contratista que ejecute la obra correctamente y con la diligencia debida.

«Tercero.- Según el escrito de la entidad (...), donde "iii) los retrasos en la tramitación y pago de certificaciones".

El Pliego de Condiciones Administrativas Particulares, establece que una vez presentada la factura correctamente por la contrata, la administración tiene que abonarla dentro del plazo de treinta días siguientes a la conformidad de la factura, donde todas las facturas se pagaron dentro del plazo menos una, la correspondiente a la certificación n.º 16 (enero 2024), y que los intereses generados ascienden a la cantidad de 404,63 €, por lo tanto no hay retraso ni incumplimientos por parte de la administración».

En este punto, la Administración reconoce el retraso en el pago de la certificación n.º 16 y que los intereses generados ascienden a la cantidad de 404,63 €, estimando el abono de dicha cantidad.

«Cuarto.- Según el escrito de la entidad (...), donde "iv) la defectuosa gestión del proyecto modificado, que alteró el programa de trabajo y generó un retraso total de 15,35 meses no imputables a (...)"

Esta Administración y Dirección Facultativa, ha procedido a la tramitación del Proyecto Modificado, conforme a las consideraciones expuestas en el informe técnico de fecha 6 de marzo de 2026, de contestación a la reclamación presentada por la contrata, y se ajusta a lo establecido legalmente así como en el apartado 36 Modificación del Contrato del Pliego de Clausulas Administrativas Particulares.

La contrata (...) en ningún momento acredita cuales son las gestiones defectuosas que alega la contratista, ni se indica cuales fueron las supuestas alteraciones del programa de trabajo que afirma dicha entidad. Esta Administración rechaza haber incurrido en una gestión defectuosa del proyecto, niega haber alterado el programa de trabajo y recuerda a la contratista que sus afirmaciones, carentes de contenido, adolecen de la debida motivación».

En la reclamación de daños y perjuicios el contratista manifiesta que la tramitación del Proyecto modificado no se ha ajustado a lo establecido legalmente, pero no determina en qué sentido el Ayuntamiento ha incumplido el procedimiento para la aprobación del modificado, por lo que es una manifestación genérica carente

de la mínima motivación que resulta exigible, pues no determina la infracción normativa que alega y en qué medida esa supuesta infracción normativa le ha generado daños y perjuicios.

7. En cuanto al aumento del plazo de ejecución de la obra podemos concluir que fue debido a las incidencias en la excavación y por la aprobación del modificado de la obra.

La aparición de aguas subterráneas durante la excavación no estaba contemplada en el estudio geotécnico previo a la ejecución, y por tanto, no se contempló en el proyecto; para que dicha causa sea imputable a la Administración debe acreditarse que dicho estudio y el proyecto eran deficientes, pero no se acredita tal extremo. Por lo que debe entenderse que estos hechos entran dentro del principio de riesgo y ventura que debe asumir el contratista en la ejecución del contrato.

En cuanto a la aprobación del modificado, no supuso suspensión de la obra, ni total ni parcial, y afectó a las unidades PC.22 al PC.31 y PC.32 al PC.34. Consistió en la introducción de nuevas unidades que suponen un 12,54 % del precio inicial del contrato.

Los precios contradictorios correspondientes a las unidades PC.22 al PC.31 ascienden a la cantidad de 82.394,77 euros. Los Precios Contradictorios correspondientes a las unidades PC.32 al PC.34 ascienden a la cantidad de 23.104,00 euros.

La contrata (...), prestó su conformidad, previa a la aprobación, a todos los precios nuevos, descompuestos en costes directos, costes indirectos, según los actas de precios que se adjuntan al informe de fecha 06-03-2026 de la Dirección Facultativa.

Procede traer a colación lo manifestado por el Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 4.ª, en Sentencia 699/2026 de 4 junio 2026, Rec. 7338/2024, que, si bien analiza la cuestión de la determinación del interés aplicable en un supuesto de fijación de precio de partidas de obras nuevas previstas en el presupuesto de un modificado , nos recuerda la naturaleza de la modificación del contrato, al señalar:

«Conviene recordar que en nuestra jurisprudencia sobre los supuestos que habilitan para el restablecimiento económico del contrato, recogida entre otras muchas en las sentencias 28 de enero de 2015 (recurso 449/2012),17 de octubre de 2017 (recurso 446/2012)y 16 de

julio de 2019 (recurso 308/2016),hemos tomado como punto de partida que el principio de eficacia vinculante del contrato y de invariabilidad de sus cláusulas es la norma que rige en nuestro ordenamiento jurídico tanto para la contratación privada, como para la contratación administrativa.

Además, en la contratación administrativa concurre un elemento de aleatoriedad que significa que la frustración de las expectativas económicas que el contratista tuvo en consideración para consentir el contrato, no le libera de cumplir lo estrictamente pactado ni, consiguientemente, le faculta para apartarse del vínculo contractual o para reclamar su modificación.

No obstante, la jurisprudencia de esta Sala admite excepciones a esa aleatoriedad de los contratos administrativos, que permite reequilibrar la ecuación financiera del contrato únicamente cuando se ha producido una ruptura de esta por causas imputables a la Administración ("ius variandi"o "factum principis") o, por hechos que se consideran extramuros del normal alea del contrato por ser reconducibles a los conceptos de fuerza mayor o riesgo imprevisible. Lo cual significa que no toda alteración del equilibrio de las prestaciones del contrato da derecho al contratista a restablecer la inicial ecuación financiera del vínculo, sino únicamente aquéllas que sean reconducibles a esos tasados supuestos de "ius variandi", "factum principis" y fuerza mayor o riesgo imprevisible.

Pues bien, aun admitiendo que la modificación contractual tenga su origen en cambios normativos sobrevenidos, no cabe concluir sin más que las cantidades reconocidas al contratista deban calificarse como indemnizatorias ni que, en consecuencia, resulte inaplicable el régimen propio de la contratación pública. Antes bien, debe afirmarse que la incidencia de tales cambios en la ejecución del contrato no rompe el vínculo contractual, sino que se integra en él, determinando la aplicación de sus reglas propias.

En efecto, el dato verdaderamente decisivo no es tanto la causa remota de la modificación -en este caso, un cambio normativo- como el hecho de que sus efectos hayan sido canalizados a través de los instrumentos jurídicos propios del contrato, singularmente mediante la aprobación de un Modificado. Este elemento formal y jurídico reviste carácter determinante, pues supone que la Administración no ha actuado extramuros del contrato, sino que ha reconducido la alteración sobrevenida al seno de la relación contractual, sometiéndola a sus reglas y garantías.

Desde esta perspectiva, incluso en supuestos en que la modificación encuentre su origen en un factum principis, no puede desconocerse que, una vez incorporada al contrato mediante el correspondiente Modificado, la nueva configuración de las prestaciones pasa a formar parte del contenido obligacional del contrato. Así, las unidades de obra adicionales o las condiciones modificadas dejan de ser elementos externos para convertirse en prestaciones contractuales plenamente integradas, cuya retribución tiene la naturaleza de precio del contrato, y no de indemnización.

Esta conclusión se ve reforzada si se atiende a la función institucional del modificado en la contratación pública. La figura del modificado no solo opera como un mecanismo de adaptación del contrato a circunstancias sobrevenidas, sino también como un instrumento de legalización y contractualización de dichas alteraciones, con sometimiento pleno a los principios de la contratación pública -control del gasto, fiscalización, competencia-. Negar efectos contractuales a prestaciones incorporadas mediante un modificado válidamente aprobado supondría, en última instancia, vaciar de contenido esta figura.

En coherencia con lo anterior, el equilibrio económico del contrato -aun cuando se vea afectado por decisiones normativas externas- sigue siendo un equilibrio contractual, cuya preservación se articula a través de técnicas propias de la contratación administrativa, no mediante mecanismos indemnizatorios ajenos a ella. En este sentido, la compensación que corresponda al contratista no constituye un resarcimiento por un daño extracontractual, sino la adecuación del precio contractual a las nuevas condiciones de ejecución».

En relación con los costes indirectos, el art. 130.3 RGLCAP dispone: *«3. Se considerarán costes indirectos: Los gastos de instalación de oficinas a pie de obra, comunicaciones, edificación de almacenes, talleres, pabellones temporales para obreros, laboratorio, etc., los del personal técnico y administrativo adscrito exclusivamente a la obra y los imprevistos. Todos estos gastos, excepto aquéllos que se reflejen en el presupuesto valorados en unidades de obra o en partidas alzadas, se cifrarán en un porcentaje de los costes directos, igual para todas las unidades de obra, que adoptará, en cada caso, el autor del proyecto a la vista de la naturaleza de la obra proyectada, de la importancia de su presupuesto y de su previsible plazo de ejecución».*

En lo que se refiere a la valoración de los costes indirectos, debemos señalar que el Tribunal Supremo en sentencia de 1 de octubre de 2014, ha señalado:

«En el análisis de la pretensión indemnizatoria basada en ese principio de no indemnidad para el contratista que establece el tan repetido artículo 102.2 del TR/LCSP en las suspensiones acordadas por la Administración, son convenientes unas consideraciones previas sobre los requisitos que han de concurrir para que haya lugar al abono indemnizatorio que en él se contempla. La primera es que la expresión "daños y perjuicios efectivamente sufridos" que utiliza el precepto legal es que ha de tratarse de daños y perjuicios reales que sean consecuencia de la suspensión acordada administrativamente, sin que basten a tales efectos simples conjeturas, deducciones o estimaciones abstractas con base en la documentación contable de la empresa. Esto significa que cualquier reclamación deducida por el contratista con esa finalidad tendrá que singularizar los desembolsos efectivamente realizados a causa de la suspensión, y habrá de hacerlo así: primero, describiendo el concreto personal y demás elementos materiales que necesariamente han tenido que quedar adscritos y dedicados en exclusiva a la obra que haya sido objeto de la

suspensión; segundo, ofreciendo prueba, con suficientes garantías de objetividad, que demuestre que el personal y los elementos así descritos estuvieron efectivamente adscritos a la obra suspendida y no fueron utilizados en otras obras o actividades distintas de la contratista; y tercero, aportar la documentación que, directamente referidas a tales elementos, ponga de manifiesto el montante de su costo.

La segunda es que por aplicación de las reglas de la carga de la prueba incumbe a la contratista probar y justificar debidamente todo lo anterior» (FD cuarto). En el mismo sentido, sentencias de 29 de junio de 2016 (recurso de casación 1701/2015) y de 3 de octubre de 2016 (recurso de casación 4071/2014)».

En relación al Incremento de Costes Indirectos Redactores del Proyecto de Obra, Proyectos Parciales Anejos de Instalaciones, y Proyecto Modificado, consideraron los Costes Indirectos incluidos en los precios de las unidades de obra de referencia, así como, en unidades independiente y/o partidas alzadas, según figuran en los documentos de Justificación de Precios de los diferentes Proyectos aprobados y contratados. La entidad (...) firma contrato administrativo para la ejecución de la obra según Proyecto de Obra y Proyectos Parciales Anejos, así como el Proyecto Modificado, donde se incluyen y justifican la relación de unidades de obra a ejecutar, así como su descomposición y costes indirectos aplicados.

En cuanto a los Precios Contradictorios y Proyecto Modificado, suscritos durante la ejecución de la obra, antes de su aprobación, la Administración dio audiencia al contratista de los precios contradictorios, incluida la justificación de precios, y la contrata dio su conformidad, según figura en las diferentes actas de precios suscritos por la contrata y la Dirección Facultativa, sin presentar ningún reparo, objeción ni alegación.

En cuanto a la inclusión de los Costes Indirectos aplicados a cada precio, tanto en los proyectos como en las actas de precios contradictorios, figura el porcentaje que se aplica en cada precio; la contrata, con la firma de cada acta de precios, dio la conformidad a los costes indirectos que se aplicaban a cada precio. La contrata, en su caso, debió alegar, presentar objeciones o disconformidad antes de la firma de las diferentes actas de precios contradictorios suscritos, a los que dio su conformidad, y que posteriormente fueron aprobados por Junta de Gobierno Local.

En cuanto a la relación de personal y demás gastos soportados por la contrata, estos se abonan por la administración incluidos en la propia unidad de obra de referencia, como porcentaje sobre el total de la unidad en concepto de costes indirectos (porcentaje a aplicar según criterio del redactor del proyecto) o como

gastos generales abonados sobre el presupuesto de ejecución material, según cada concepto. Entre otras cuestiones y demás consideraciones, la contrata pretende que la Administración abone las grúas cuando éstas se incluían en las diferentes unidades de obra y se abonaron con las certificaciones, casetas que también se abonaron, y demás conceptos que según la entidad (...) incorporó a la obra y que pretende introducir como coste indirecto soportado y que nunca se pidió por la Administración ni la Dirección facultativa.

Por tanto, según consta en el expediente, vista la normativa de aplicación, y en base al principio de riesgo y ventura, la contrata aceptó los costes indirectos aplicados en el proyecto inicial, así como los costes indirectos soportados y aplicados en el proyecto modificado y en los precios contradictorios. Los precios nuevos (modificado y contradictorios) fueron aprobados con la conformidad de la contrata (...), en cuanto a los costes indirectos soportados y aplicados en cada unidad de la obra ejecutada, tanto en el proyecto inicial como en el modificado y precios contradictorios.

En relación con los gastos generales, es jurisprudencia muy reiterada (Sentencia Audiencia Nacional de 11 de octubre de 2021) la que señala que los mismos deben ser objeto de cumplida acreditación, no siendo suficiente acudir a un porcentaje sobre el presupuesto de ejecución material (PEM), pues debe priorizarse su justificación puntual, sobre la cuantificación porcentual, que se admite sólo cuando, acreditado que existe un mayor gasto general imputable a la administración, éste resulta de muy difícil cuantificación en las actuaciones.

8. De los términos de la reclamación se deduce que el contratista pretende el resarcimiento de daños derivado de la modificación del contrato, como consecuencia automática del ejercicio de la prerrogativa de la Administración, al señalar que la modificación contractual lleva a aparejada la indemnización al contratista, en una suerte de automatismo, sin justificar ni acreditar el efectivo perjuicio o sobrecoste que dicha modificación pudiera haber irrogado. Estamos ante un contrato de obras que no ha sido objeto de suspensión, pero sí se ha ampliado el plazo de ejecución en 14 meses y, tras una recepción negativa de la obra por deficiencias, la obra fue finalmente recibida el día 3 de diciembre de 2024. El contrato se adjudicó por importe de 3.597.045,25 €, y finalmente tras la modificación del contrato se abonaron 4.139.026,24 euros. A pesar del aumento en el precio del contrato, el contratista reclama ahora, además, 1.368.174,71 € por daños y perjuicios. Tras un

profundo análisis del expediente, se concluye por este Organismo Consultivo, que los daños reclamados no están debidamente justificados ni acreditados, atendiendo a las circunstancias acaecidas en la obra y a las pruebas aportadas por la reclamante sobre la efectividad del daño alegado.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución por la que se estima parcialmente la reclamación de responsabilidad patrimonial contractual planteada por la empresa (...), en relación con el expediente de contratación *«edificio de aparcamientos en (...)»* se considera que es conforme a Derecho, en virtud de los razonamientos contenidos en el Fundamento IV del presente Dictamen.