CONSELL JURÍDIC CONSULTIU
DE LA
COMUNITAT VALENCIANA

Dictamen 601/2026
Expediente 361/2026

Presidenta
Hble. Sra.
D.ª Margarita Soler Sánchez

Conselleres y Consellers
Ilmas. Sras. e Ilmos. Sres.
D. Enrique Fliquete Lliso
D.ª M.ª del Carmen Pérez Cascales
D. Joan Carles Carbonell Mateu
D. Francisco Javier de Lucas Martín
D.ª Fernanda María Lapresta Gascón

Secretari General
Ilmo. Sr.
D. Joan Tamarit i Palacios

Hble. Sr.:

El Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sesión celebrada el día 30 de julio de 2026, bajo la Presidencia de la Hble. Sra. D.ª Margarita Soler Sánchez, y con la asistencia de los señores y las señoras que al margen se expresan emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

De conformidad con la comunicación de V.H., de 22 de mayo de 206 (registro de entrada de ese día), el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinado el remitido por la Conselleria de Presidencia, sobre la consulta formulada por el Ajuntament de Godella acerca de la propuesta de archivo del procedimiento incoado para la imposición de penalidades al agente urbanizador del Programa de Actuación Integrada de los sectores 31 y 32 «X...», (Expediente COAT-218/2026 de la Conselleria consultante).

I
ANTECEDENTES

Del examen del expediente administrativo remitido se desprende lo siguiente:

Único.- Con fecha 22 de mayo de 2026 tuvo entrada en este Consell Jurídic Consultiu solicitud de dictamen del subsecretario de la Conselleria de Vicepresidencia Segunda y Conselleria de Presidencia, por delegación del vicepresident segon i conseller de Presidència, en relación con la consulta facultativa planteada por el alcalde del Ajuntament de Godella, sobre la propuesta de archivo del procedimiento incoado para la imposición de penalidades al agente urbanizador del Programa de Actuación Integrada de los sectores 31 y 32 «X…».

II
CONSIDERACIONES

Primera.- Carácter y consulta planteada

La consulta formulada por la Presidència de la Generalitat, a petición del alcalde del Ajuntament de Godella, tiene el carácter de facultativa, con arreglo a lo previsto en el artículo 9 de la Ley de la Generalitat 10/1994, de 19 de diciembre, de creación de este Consell.

Segunda.- Planteamiento de la cuestión y antecedentes de la consulta

Mediante acuerdo del Pleno del Ajuntament de Godella, de 18 de diciembre de 2002, se aprobó provisionalmente la programación para el desarrollo por gestión indirecta de los sectores 31 y 32 «X…», adjudicándose la condición de agente urbanizador a la mercantil Y…, S.L. Posteriormente, mediante acuerdo plenario de 28 de febrero de 2008, se autorizó la cesión de dicha condición a favor de la mercantil Z…, S.L. El Convenio Urbanístico fue suscrito el 24 de mayo de 2006.

El proyecto de reparcelación fue aprobado el 5 de junio de 2008 e inscrito en el Registro de la Propiedad el 4 de febrero de 2009. Las obras de urbanización comenzaron el 27 de julio de 2009. Conforme a las estipulaciones del convenio urbanístico, el plazo máximo para su terminación era de treinta meses desde la inscripción del proyecto de reparcelación, por lo que las obras debían concluir el 4 de agosto de 2011.

Al no haberse finalizado las obras dentro del plazo previsto, el Pleno del Ayuntamiento acordó, el 27 de octubre de 2011, iniciar un procedimiento de resolución para la cancelación del Programa de Actuación Integrada y la resolución de la adjudicación de la condición de agente urbanizador por incumplimiento de las obligaciones asumidas. Dicho procedimiento fue declarado caducado mediante acuerdo plenario de 30 de marzo de 2016. Posteriormente, el 30 de marzo de 2017 se incoó un nuevo procedimiento con la misma finalidad, que concluyó con acuerdo plenario, de 25 de enero de 2018, declarando la caducidad del Programa y resolviendo la adjudicación, previo dictamen favorable de este Consell Jurídic Consultiu (Dictamen 17/2018).

No obstante, como consecuencia de los recursos de reposición interpuestos contra el acuerdo de 25 de enero de 2018, se acordó, mediante acuerdo plenario de 30 de enero de 2020, estimar parcialmente los recursos de reposición y declarar de nuevo la caducidad del procedimiento de resolución del PAI y de la adjudicación de la condición de agente urbanizador.

Durante la tramitación de dichos procedimientos el agente urbanizador solicitó la suspensión temporal de la ejecución del Programa y, posteriormente, el reinicio de las obras. Tras diversas actuaciones administrativas y técnicas dirigidas a adaptar el proyecto de urbanización, la Junta de Gobierno Local aprobó el documento de adaptación del proyecto mediante Acuerdo de 6 de octubre de 2022. Ese mismo día, el Pleno del ayuntamiento acordó desestimar la iniciación de un nuevo procedimiento de resolución del Programa, aprobar la prórroga de su vigencia y del plazo de ejecución de las obras mediante la correspondiente adenda al convenio urbanístico e iniciar expediente para la imposición de penalidades por incumplimiento del plazo inicial de ejecución previsto en la estipulación undécima del convenio.

Las obras de urbanización finalizaron el 13 de enero de 2024, expidiéndose el correspondiente certificado final de obra. Posteriormente, se formalizó el acta de recepción definitiva de las obras el 19 de noviembre de 2025.

En relación con el expediente de imposición de penalidades iniciado por acuerdo plenario de 6 de octubre de 2022, se solicitó informe jurídico al letrado externo al servicio de la entidad local, que fue emitido el 15 de mayo de 2025. En dicho informe se concluyó lo siguiente:

"*I.- No procedería la imposición de penalidades respecto del periodo de tiempo anterior a la aprobación de la prórroga del Programa, pues en ese tiempo el Ayuntamiento optó por la resolución del Programa y no por la imposición de penalidades, y el cambio de posición municipal decidiendo la continuación del Programa no altera la consecuencia jurídica derivada de la opción ejercida con*

anterioridad que, al ser la resolución del Programa, no permitía la imposición de penalidades.

II. La prórroga del programa no justifica la imposición de penalidades, atendido que las obras están finalizadas hace más de un año, por lo que la imposición de penalidades no cumplía la finalidad que le es propia".

Dicho criterio fue asumido por la técnica de Administración General de Urbanismo en su informe de 10 de abril de 2026, y por la vicesecretaría municipal, formulándose propuesta de archivo del procedimiento en fecha 14 de abril de 2026.

La Comisión Informativa Municipal de Urbanismo y Asuntos Municipales y Sociales, en su sesión celebrada el día 23-04-26, acordó, por unanimidad, lo siguiente:

"*PRIMERO.- Dejar la propuesta sobre la mesa, posponiendo su debate y resolución para una sesión posterior.*

SEGUNDO.- Solicitar dictamen al Consell Jurídic, en relación con la propuesta de archivo del expediente, a fin de disponer del correspondiente informe de ese organismo a los efectos oportunos."

La cuestión sometida a consulta consiste, por tanto, en determinar si resulta conforme a Derecho la propuesta de archivo del procedimiento incoado para la imposición de penalidades al agente urbanizador del Programa de Actuación Integrada de los sectores 31 y 32 «X...», iniciada por Acuerdo plenario de 6 de octubre de 2022.

En particular, el problema jurídico se centra en dilucidar si la previa actuación municipal, consistente en promover durante años la resolución del Programa por incumplimiento del plazo de ejecución, excluye posteriormente el ejercicio de la potestad de imponer penalidades, y si la prórroga del Programa acordada en 2022, unida a la posterior finalización y recepción de las obras, permite o no el mantenimiento del procedimiento de imposición de penalidades.

Estas cuestiones se analizan en las consideraciones anteriores, si bien se efectúa una previa referencia a la normativa aplicable y naturaleza jurídica de las penalidades.

<u>Tercera</u>.- Normativa aplicable y naturaleza de las penalidades

Con carácter previo al examen de las cuestiones que suscita la consulta sometida a dictamen resulta necesario determinar el régimen jurídico

aplicable al Programa de Actuación Integrada y a la potestad de imponer penalidades.

El Programa de Actuación Integrada de los sectores 31-32 «X...» fue aprobado y adjudicado bajo la vigencia de la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU), habiéndose suscrito el convenio urbanístico el 24 de mayo de 2006. En consecuencia, tanto el régimen jurídico de los incumplimientos del agente urbanizador como las consecuencias derivadas de éstos deben examinarse conforme a dicha normativa, al convenio urbanístico y a la legislación de contratos de las Administraciones Públicas entonces vigente.

En particular, el artículo 29.10 de la Ley 6/1994, Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU) establecía que "*El incumplimiento del plazo de ejecución de un Programa determinará, salvo prórroga justificada en causa de interés público, la caducidad de la adjudicación. El adjudicatario que incumpla sus compromisos puede ser objeto de las penas contractuales previstas en el propio Programa y ser, en casos graves, privado de su condición de Urbanizador*".

Por su parte, el artículo 95.3 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio (TRLCAP), aplicable también por razones temporales, disponía que "*Cuando el contratista, por causas imputables al mismo, hubiere incurrido en demora respecto al cumplimiento del plazo total, la Administración podrá optar indistintamente por la resolución del contrato o por la imposición de las penalidades diarias...".* Y el artículo 98 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, establece que *"Cuando el órgano de contratación, en el supuesto de incumplimiento de los plazos por causas imputables al contratista y conforme al artículo 95.3 de la Ley, opte por la imposición de penalidades y no por la resolución, concederá la ampliación del plazo que estime resulte necesaria para la terminación del contrato".*

Este precepto reglamentario pone de manifiesto que la imposición de penalidades aparece legalmente concebida como un mecanismo dirigido a posibilitar la continuación de la ejecución contractual, mediante la concesión del plazo necesario para que el contratista pueda cumplir la prestación comprometida.

Por otro lado, la cláusula undécima del Convenio Urbanístico suscrito el 24 de mayo de 2006 reproduce sustancialmente este mismo esquema normativo al prever que, producido el incumplimiento del plazo total, la Corporación podrá optar entre la resolución del Programa o la imposición de las penalidades previstas en la legislación de contratación administrativa.

Sentado lo anterior, debe recordarse que la jurisprudencia viene afirmando de forma constante que las penalidades por demora no poseen naturaleza sancionadora, sino estrictamente contractual.

Así, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Sección Quinta) núm. 839/2020, de 14 de octubre, cuya doctrina ha sido reiterada posteriormente, mantuvo que *"No se trata de una sanción ni es aplicable el procedimiento administrativo sancionador... Las penalidades puede imponerlas la Administración en los supuestos de demora en el cumplimiento de las obligaciones contractuales; se trata de una fórmula para forzar al contratista al cumplimiento puntual de las obligaciones asumidas en el contrato; exige que el cumplimiento sea posible...».* En el mismo sentido, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 13 de enero de 2021 (rec. 475/2017) declara que "*Las cláusulas penales contractuales se utilizan en la contratación administrativa como medio coercitivo o de presión al contratista, que se aplica para asegurar el cumplimiento regular de las obligaciones contractuales dentro del plazo prefijado, buscando así la terminación de la obra en el tiempo previsto... tales penalidades pueden imponerse una vez que el contratista incurra en mora durante la ejecución del contrato pero no una vez finalizada la obra, ya que su finalidad es intimar el debido cumplimiento del contrato y corregir los eventuales incumplimientos contractuales y no castigar conductas".*

De igual modo, la Sentencia del TSJ Madrid núm. 572/2019 de 2 de octubre, mantuvo que *"(...) Debemos de recordar, que tal como alega el recurrente, esta Sala y Sección , entre otras en Sentencia de 29 de octubre de 2013,recurso: 299/2013 ,tiene declarado que la imposición de las penalidades a que se refiere el art 95.3 del TRLCAP (en el mismo sentido el art 212.4 del TRLCSP aplicable por razones cronológicas al caso presente) es un medio coercitivo ó de presión que se aplica para asegurar el cumplimiento regular de la obligación contractual por parte del contratista por lo que reiteradamente se ha entendido que tales penalidades podían imponerse una vez que el contratista incurriera en mora durante la ejecución del contrato pero no una vez finalizada la obra, ya que ,como hemos dicho, su finalidad es intimar el debido cumplimiento del contrato y corregir los eventuales incumplimientos contractuales y no castigar conductas, al no tener estas penalidades naturaleza estrictamente sancionadora*". Por su parte, el Tribunal Supremo en su Sentencia de 18 de mayo de 2005, entre otras, ha mantenido que *"(…) las penalidades en el ámbito de la contratación administrativa carecen de naturaleza sancionadora, esto es, no se utilizan para castigar conductas, sino como mecanismo jurídico de corrección de eventuales incumplimientos contractuales, de ahí que deban ser impuestas durante la ejecución del contrato, y no cuando la obra contratada ha concluido. (...)".*

Con arreglo a la citada doctrina jurisprudencial, las penalidades constituyen una institución propia del Derecho contractual, distinta del

ejercicio de la potestad sancionadora administrativa; además, su finalidad no es retributiva ni punitiva, sino coercitiva, dirigida a estimular el cumplimiento de las obligaciones contractuales mientras éste todavía resulta posible. Precisamente por esa finalidad, la imposición de penalidades presupone la existencia de una prestación aún susceptible de ejecución y, por ello, la normativa reglamentaria vincula su imposición a la concesión del plazo necesario para la terminación del contrato (artículo 98 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas).

Partiendo de estas premisas deberá analizarse, en las consideraciones siguientes, si la actuación desarrollada por el Ayuntamiento desde el incumplimiento del plazo contractual y, singularmente, la sucesión de procedimientos dirigidos a la resolución del Programa y la posterior prórroga acordada en 2022, resultan compatibles con el ejercicio posterior de la potestad de imponer penalidades.

<u>Cuarta</u>.- Alcance de la facultad de opción entre la resolución del Programa y la imposición de penalidades

Una primera cuestión que suscita el expediente consiste en determinar si la actuación desarrollada por el Ayuntamiento desde el incumplimiento del plazo contractual comportó el ejercicio definitivo de la facultad de opción prevista en el artículo 95.3 del TRLCAP o si, por el contrario, la posterior evolución de contrato permitía todavía acordar la imposición de penalidades.

Como se ha expuesto, el citado precepto dispone que, cuando el contratista incurra en demora respecto del cumplimiento del plazo total, *"la Administración podrá optar indistintamente por la resolución del contrato o por la imposición de las penalidades".* En términos idénticos se expresa la Cláusula Undécima del Convenio Urbanístico suscrito entre el Ayuntamiento y el agente urbanizador.

La utilización por el legislador del verbo *"optar"* evidencia que el ordenamiento atribuye a la Administración una facultad de elección entre dos consecuencias jurídicas previstas para un mismo presupuesto de hecho, esto es, el incumplimiento culpable del plazo de ejecución. Ahora bien, de la mera configuración alternativa de ambas medidas no puede inferirse automáticamente que la elección resulte irrevocable desde el primer acto de incoación de un procedimiento administrativo.

Así, el ejercicio de una potestad administrativa no se agota con la iniciación del procedimiento destinado a hacerla efectiva, sino mediante la adopción del acto administrativo que la exterioriza con eficacia jurídica. Por ello, mientras dicho acto no llegue a producirse válidamente, la Administración conserva íntegramente sus potestades decisorias dentro del

procedimiento, sin perjuicio de los límites derivados de la buena fe, la confianza legítima o la proscripción de la arbitrariedad.

La anterior conclusión resulta coherente con la propia naturaleza de la caducidad procedimental. La declaración de caducidad determina la terminación del procedimiento sin resolver sobre el fondo del asunto, privando de eficacia a las actuaciones desarrolladas en el mismo, sin producir efecto alguno de cosa juzgada administrativa ni impedir, cuando el ordenamiento lo permita, el ejercicio posterior de la potestad correspondiente mediante la incoación de un nuevo procedimiento.

Desde esta perspectiva, debe advertirse que los Acuerdos plenarios de 30 de marzo de 2016 y 30 de enero de 2020, que declararon la caducidad de los procedimientos de resolución del Programa, no produjeron la resolución definitiva de dicho Programa. Ambos procedimientos concluyeron mediante declaración de caducidad, circunstancia que impidió la consolidación de los efectos jurídicos propios de una resolución contractual firme. El Ayuntamiento, por tanto, nunca llegó a perfeccionar jurídicamente la decisión de resolver el Programa, precisamente porque dicha decisión quedó privada de eficacia por la caducidad de los respectivos procedimientos.

Por ello, la incoación de aquellos procedimientos no se estima que suponga, de forma automática, el ejercicio definitivo e irreversible de la opción prevista en el artículo 95.3 del entonces TRLCAP. Este precepto legal no regula el momento en que dicha opción queda definitivamente consumada ni atribuye efecto preclusivo alguno a la mera iniciación del procedimiento de resolución. La opción sólo adquiere relevancia jurídica cuando se incorpora válidamente al ordenamiento mediante un acto administrativo eficaz.

Lo dicho no significa, sin embargo, que la Administración pueda alterar sin más el criterio seguido durante la tramitación de una relación contractual prolongada en el tiempo. El cambio de decisión administrativa debe encontrar justificación suficiente en razones objetivas de interés público y respetar, en todo caso, los citados principios de buena administración, seguridad jurídica, confianza legítima y prohibición del ejercicio arbitrario de las potestades administrativas recogidas en el artículo 9.3 de la Constitución.

De este modo, en el Acuerdo de 6 de octubre de 2022 el Ayuntamiento abandonó definitivamente la posibilidad de resolver el Programa, acordó mantener vigente la programación, prorrogó el plazo de ejecución mediante la correspondiente modificación convencional e inició simultáneamente el procedimiento para la imposición de penalidades. No se trató, por tanto, de una mera rectificación de actuaciones anteriores, sino de una nueva decisión administrativa adoptada tras valorar el interés público concurrente, consistente en asegurar la terminación efectiva de las obras de urbanización.

La cuestión jurídica no reside, por consiguiente, en determinar si la Administración podía modificar la decisión adoptada en los procedimientos anteriores -posibilidad que, en principio, no cabe excluir cuando éstos habían caducado sin resolver el fondo-, sino en determinar si ese cambio de criterio encontraba cobertura en el régimen jurídico de las penalidades y era compatible con la finalidad propia de esta institución, cuestión que se analiza posteriormente.

En consecuencia, este Consell considera que la sola existencia de procedimientos de resolución posteriormente caducados no basta, por sí misma, para afirmar que la Administración hubiera agotado de manera definitiva la facultad de opción prevista en el artículo 95.3 del TRLCAP, sin perjuicio de que la viabilidad jurídica de la imposición de penalidades deba examinarse atendiendo a su naturaleza, finalidad y al momento en que la Administración acordó ejercitar e impulsar dicha potestad.

Quinta.- Efectos de la adaptación del proyecto y de la prórroga acordada en 2022

El acuerdo plenario de 6 de octubre de 2022 supuso, como se ha visto, un cambio en la posición mantenida hasta ese momento por el Ayuntamiento. Tras la presentación por el agente urbanizador de la adaptación del proyecto de urbanización en 2021, la Corporación optó por mantener la vigencia del Programa, aprobar dicha adaptación, conceder un nuevo plazo para la ejecución de las obras e incoar, simultáneamente, el procedimiento de imposición de penalidades. La Administración explicó en dicho Acuerdo las distintas razones por las que decidió abandonar su propósito de resolver el PAI y la condición de agente urbanizador y optar por la continuidad en su ejecución, con imposición de penalidades.

Ahora bien, debe diferenciarse la causa que justificó la concesión de la prórroga de la causa determinante del incumplimiento del plazo inicialmente establecido en el convenio urbanístico. La adaptación del proyecto justificó la necesidad de establecer un nuevo calendario para la ejecución de las obras pendientes. Sin embargo, no consta en el expediente que dicha adaptación constituyera la causa del incumplimiento del plazo originario ni que el retraso acumulado hasta ese momento obedeciera a circunstancias sobrevenidas derivadas de aquella modificación técnica.

En consecuencia, la aprobación del proyecto adaptado y la concesión de un nuevo plazo no comportan, por sí solo, la justificación del incumplimiento precedente ni eliminan las consecuencias jurídicas que, en su caso, pudieran derivarse de la demora producida hasta ese momento. La prórroga despliega sus efectos *ex nunc*, posibilitando la ejecución del Programa conforme al proyecto adaptado, pero no altera retroactivamente,

con arreglo a la documentación remitida, la realidad del incumplimiento producido durante la vigencia del plazo inicialmente pactado.

Ahora bien, tampoco cabe considerar sin más todo el tiempo transcurrido desde la expiración del plazo originario hasta la finalización de la obra con un único periodo de demora imputable al agente urbanizador. La aprobación de la adaptación del proyecto y la fijación de un nuevo plazo modificaron el marco temporal de ejecución de la actuación urbanística, de manera que el tiempo empleado para ejecutar las obras comprendidas en el proyecto adaptado, dentro del plazo expresamente concedido por la Administración, no puede considerarse, por sí mismo, un periodo de retraso susceptible de penalización. En definitiva, la prórroga no extingue el eventual incumplimiento anterior, pero sí fija un nuevo periodo de ejecución contractual cuya duración responde a una decisión adoptada por la propia Administración en atención al interés público y a la necesidad de culminar la urbanización conforme a las nuevas determinaciones técnicas. Este parecer resulta, además, coherente con la Cláusula Undécima del convenio urbanístico, que prevé la posibilidad de que, pese al incumplimiento del plazo total, se conceda una prórroga y, simultáneamente, puedan imponerse las penalidades previstas en la legislación de contratos.

Por ello, la eventual imposición de penalidades exigía una delimitación acerca de la concreta demora imputable al agente urbanizador, distinguiendo el retraso producido respecto del plazo inicialmente pactado de aquel otro periodo de ejecución consecuencia de la prórroga y de la adaptación del proyecto.

En consecuencia, este Consell considera que la adaptación del proyecto y la prórroga acordada en 2022 no determinaron la desaparición del incumplimiento anterior ni impedían, en abstracto, el ejercicio de la potestad de imponer penalidades. No obstante, sí modificaron el marco temporal de ejecución del Programa, haciendo necesario diferenciar el eventual retraso imputable al incumplimiento inicial y el plazo concedido para la ejecución de las obras al amparo del nuevo plazo concedido.

Sexta.- La pérdida sobrevenida de la finalidad coercitiva de las penalidades en el caso concreto.

Las consideraciones precedentes permiten concluir que el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Godella de 6 de octubre de 2022, por el que se acordó mantener la vigencia del Programa de Actuación Integrada e incoar simultáneamente el procedimiento para la imposición de penalidades, era compatible con el régimen previsto en el artículo 95.3 del TRLCAP, y con la cláusula undécima del convenio urbanístico suscrito entre las partes.

No obstante, la cuestión que ahora se plantea es si, tras las actuaciones posteriores en el tiempo, la potestad de imponer penalidades conserva, en este momento, la finalidad que el ordenamiento jurídico le atribuye.

Pues bien, del examen del expediente resulta que, tras el Acuerdo de 6 de octubre de 2022, el procedimiento para la imposición de penalidades ha permanecido durante varios años sin impulso efectivo que permitiera su resolución definitiva. Durante ese intervalo temporal, superior a tres años, las obras de urbanización han sido ejecutadas y posteriormente recibidas por el ayuntamiento, alcanzándose la finalidad pública que había justificado tanto la aprobación de la adaptación del proyecto como la concesión de la prórroga para culminar la actuación urbanizadora. Por ello, cuando la Administración se plantea la viabilidad jurídica del procedimiento para la imposición de penalidades, la prestación contractual cuya ejecución pretendían asegurar las penalidades ya había sido íntegramente cumplida.

Es cierto que la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha declarado que la imposición de penalidades constituye una incidencia propia de la ejecución del contrato y no un procedimiento administrativo autónomo sometido a un plazo de caducidad. Así lo afirma la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo núm. 652/2019, de 21 de mayo (recurso de casación 1372/2017), al señalar que la imposición de penalidades "*constituye un trámite, decisión o incidencia dentro del procedimiento de ejecución del contrato*", añadiendo que estas penalidades *"responden al ejercicio de una facultad de coerción sobre el contratista para la correcta ejecución del contrato"* y que *"su naturaleza ciertamente se acerca a la lógica de la multa coercitiva como instrumento cuyo fin es forzar, mediante su reiteración, el cumplimiento de determinada obligación contractual".*

Ahora bien, de esta doctrina no cabe deducir que la Administración pueda mantener indefinidamente paralizado el ejercicio de esta potestad sin incidencia alguna sobre la finalidad que le es propia. La inexistencia de un plazo de caducidad significa únicamente que el transcurso del tiempo no extingue formalmente la potestad administrativa, pero no excluye que ésta deba ejercerse de forma eficaz y conforme a la finalidad que el ordenamiento jurídico le atribuye. En otras palabras, la ausencia de caducidad no justifica un ejercicio tardío de una potestad cuya eficacia depende precisamente de que sea ejercida mientras la prestación contractual continúa siendo susceptible de cumplimiento.

Esta conclusión explica la propia regulación legal de las penalidades. Así, el artículo 95.3 del TRLCAP dispone que, cuando la Administración opte por la imposición de penalidades en lugar de la resolución del contrato, "*se impondrán al contratista las penalidades diarias en la proporción de 0,12 euros por cada 601,01 euros del precio del contrato*". La previsión de penalidades de devengo "diario" pone de manifiesto que el legislador las concibe como un mecanismo de

compulsión económica destinado a incentivar el cumplimiento de la prestación mientras persiste la situación de demora, y no como una consecuencia puramente retributiva o sancionadora frente a un incumplimiento definitivamente consumado. En el mismo sentido, el artículo 98 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas dispone que, cuando la Administración opte por la imposición de penalidades, concederá la ampliación del plazo que estime necesaria para la terminación del contrato, evidenciando que ambas instituciones se proyectan sobre una prestación todavía pendiente de ejecución.

Por su parte, la jurisprudencia, como se ha expuesto anteriormente, ha mantenido en esta naturaleza funcional de las penalidades. Además de las ya Sentencias ya citadas, la Sentencia núm. 713/2022, de 23 de septiembre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana (recurso de apelación 422/2021) reitera que *"la imposición de penalidades es utilizada en la contratación administrativa como medio coercitivo o de presión al contratista, que se aplica para asegurar el cumplimiento regular de las obligaciones contractuales dentro del plazo prefijado, buscando así la terminación de la obra en el tiempo previsto"*. Añade la Sala que *"tales penalidades pueden imponerse una vez que el contratista incurre en mora durante la ejecución del contrato, pero no una vez finalizada la obra»*, concluyendo que *"lo que no cabe es la imposición de penalidades por demora cuando ya ha terminado la ejecución de las obras, puesto que en tal caso queda desvirtuada la función de la institución, que no es otra que la de compeler al contratista para que cumpla debidamente sus obligaciones contractuales*".

Es cierto que resultaría dudoso excluir, en todo caso, la posibilidad de un procedimiento iniciado e impulsado debidamente que concluya cuando la prestación ya haya sido ejecutada como consecuencia del tiempo estrictamente necesario para su tramitación, tendiendo, especialmente, a las circunstancias concurrentes. Sin embargo, en el asunto objeto de dictamen, no se aprecia una demora derivada de la complejidad del procedimiento, sino a una falta de impulso procedimental desde el año 2022 que ha desplazado la decisión sobre la procedencia de las penalidades a un momento en el que la ejecución del Programa ha finalizado por completo y las obras han sido formalmente recibidas (el 19 de noviembre de 2025).

Debe añadirse, además, que el propio Acuerdo plenario de 6 de octubre de 2022 modificó, como se ha indicado anteriormente, el marco temporal de ejecución del Programa al aprobar la adaptación del proyecto y conceder un nuevo plazo para la realización de las obras, lo obligaba a delimitar con precisión el periodo eventualmente susceptible de penalización. Sin embargo, la paralización del procedimiento ha privado, desde una perspectiva funcional, de utilidad a dicho análisis, pues cuando la Administración ha valorado -de nuevo- su posible tramitación la finalidad coercitiva de las penalidades ha desaparecido por completo.

En estas circunstancias, la continuación del procedimiento para imponer penalidades cuando la prestación contractual ya ha sido íntegramente ejecutada carece ya de la utilidad funcional que justifica el ejercicio de esta potestad y resulta difícilmente conciliable con los principios de eficacia y de buena administración que deben presidir la actuación administrativa, proclamados en el artículo 103.1 de la Constitución, desarrollados en el artículo 3.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, e integrados asimismo en el derecho a una buena administración reconocido por el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Tales principios exigen que las potestades administrativas sean ejercidas de forma eficaz y en un momento en que todavía puedan cumplir la finalidad para la que el ordenamiento las ha establecido, evitando que su ejercicio quede reducido a una actuación meramente formal desprovista de utilidad práctica.

En consecuencia, este Consell considera que, atendidas las concretas circunstancias concurrentes en el presente expediente, la continuación del procedimiento de imposición de penalidades ha quedado privada de la justificación funcional que resulta inherente a la configuración legal de esta institución. Aunque la potestad no se haya extinguido por caducidad -supuesto expresamente descartado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo-, la falta de impulso del procedimiento durante más de tres años, unida a la íntegra ejecución y recepción de las obras, ha determinado la pérdida sobrevenida de la finalidad coercitiva que constituye el fundamento de las penalidades previstas en el artículo 95.3 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas; por lo que se estima procedente el archivo del procedimiento para la imposición de penalidades acordado el 6 de octubre de 2022.

III
CONCLUSIÓN

Por cuanto se ha expuesto, el Pleno Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana es del parecer:

Que, atendidas las concretas circunstancias concurrentes en el presente expediente, la continuación del procedimiento de imposición de penalidades ha quedado privada de la justificación funcional que resulta inherente a la configuración legal de esta institución.

Aunque la potestad no se haya extinguido por caducidad, la falta de impulso del procedimiento durante más de tres años, unida a la íntegra

ejecución y recepción de las obras, ha determinado la pérdida sobrevenida de la finalidad coercitiva que constituye el fundamento de las penalidades previstas en el artículo 95.3 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, por lo que se estima procedente el archivo del procedimiento para la imposición de penalidades acordado el 6 de octubre de 2022.

V.H., no obstante, resolverá lo procedente.

València, 30 de julio de 2026

EL SECRETARIO GENERAL

LA PRESIDENTA

HBLE. SR. VICEPRESIDENTE SEGUNDO Y CONSELLER DE PRESIDENCIA