



**DIPUTACIÓN DE CÁCERES**  
ÁREA DE HACIENDA Y ASISTENCIA A ENTIDADES LOCALES

La Sra. Alcaldesa del Ayuntamiento de \_\_\_\_\_, solicita un informe jurídico sobre la posibilidad de imposición de penalidades por el retraso en la ejecución de un contrato.

### **ANTECEDENTES**

La Sra. Alcaldesa del Ayuntamiento de \_\_\_\_\_ en su escrito de petición de informe dirigido a este Servicio de Asistencia y Asesoramiento a Entidades Locales, expone:

*"Este Ayuntamiento formalizó contrato de:*

*"SERVICIO PARA SANEAMIENTO DE ARBOLADO EN LA DEHESA BOYAL DE \_\_\_\_\_ (CÁCERES). ZONA ESTE.*

*Duración del contrato: El plazo de ejecución se iniciará tras la firma del contrato, nunca antes del 1 de noviembre de 2022, y como máximo hasta el 28 de febrero de 2023 (fecha final de la época de parada vegetativa).*

*Prórroga: NO."*

*Por el responsable del contrato (el primer teniente de alcalde designado así en el PCAP) se han emitido informes relativos a la demora en la ejecución de los trabajos y en consecuencia se ha iniciado expediente de IMPOSICIÓN DE PENALIDADES POR DEMORA de acuerdo con lo dispuesto en el PCAP que rigió la licitación.*

*Este Ayuntamiento quiere saber, en base a la documentación que se acompaña, si es posible no imponer penalidades al contratista a pesar de lo dispuesto en el PCAP y la regulación que la LCSP hace en estos supuestos."*

La Sra. Alcaldesa del Ayuntamiento de \_\_\_\_\_ adjunta a su anterior escrito el informe del Responsable del contrato en el que consta:



**DIPUTACIÓN DE CÁCERES**  
ÁREA DE HACIENDA Y ASISTENCIA A ENTIDADES LOCALES

"Visto que mediante Resolución de Alcaldía de fecha 25 de julio de 2022 se aprobó el expediente para la contratación **DEL SERVICIO PARA SANEAMIENTO DE ARBOLADO EN LA DEHESA BOYAL DE \_\_\_\_\_ (CÁCERES)**. **ZONA ESTE** con el objetivo de regular el saneamiento en las masas de encinas de la Dehesa Boyal de nuestro municipio, incluyéndose la eliminación de los pies secos existentes en el monte inventariados en octubre de 2020, de acuerdo con la Memoria elaborada al efecto y que obra en el expediente.

*Duración del contrato:* El plazo de ejecución se iniciará tras la firma del contrato, nunca antes del 1 de noviembre de 2022, y como máximo hasta el 28 de febrero de 2023 (fecha final de la época de parada vegetativa).

*Prórroga:* NO.

Visto que con fecha 20 de octubre de 2022 se llevó a cabo la formalización del contrato de servicios con **INNOCAMPO SL con CIF 1306583884**.

Visto que con fecha 28 de febrero de 2023 el contratista solicitó una ampliación de los plazos en 28 días para la finalización de los trabajos.

Visto el informe emitido por este órgano de fecha 1 de marzo de 2023 en el que se indicaba el incumpliendo de los plazos de ejecución por parte del contratista de acuerdo con el pliego que rigió la licitación.

Visto que con fecha 20 de abril de 2023, el que suscribe, emitió informe sobre la finalización de los trabajos en la fecha indicada.

En virtud de este informe pone en conocimiento del órgano de contratación lo siguiente:

De conformidad con el citado contrato, el precio del contrato se fijó en 62.870,00 euros más 6.287,00 euros de IVA (Total: 69.157,00 euros)



**DIPUTACIÓN DE CÁCERES**  
ÁREA DE HACIENDA Y ASISTENCIA A ENTIDADES LOCALES

*El plazo de ejecución se fijó en:*

*Nunca antes del 1 de noviembre de 2022, y como máximo hasta el 28 de febrero de 2023 (fecha final de la época de parada vegetativa).*

*Prórroga: NO.*

*Para responder del cumplimiento del contrato se constituyó a favor del órgano de contratación garantía definitiva por importe de 3.143,50 euros.*

*A la vista de lo anterior y realizadas las comprobaciones correspondientes,*

**INFORMO**

*Que constato que se entiende por esta parte que se está procediendo a un incumplimiento del contratista consistente en la demora en la ejecución de la prestación de los siguientes plazos de ejecución:*

***51 días de demora en la ejecución.***

**CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**ÚNICA**

Para dar respuesta a la cuestión planteada por la Sra. Alcaldesa del Ayuntamiento de \_\_\_\_\_ partiremos de la jurisprudencia formada por la Sentencia del Tribunal Supremo en su sentencia del 21 de mayo de 2019, Res. 652/219 (Rec 1372/2017) en la que proclama la siguiente doctrina:

*“QUINTO.- La Sala entiende que la imposición de penalidades conforme a la normativa antes expuesta por incumplimiento contractual, no está sujeta a un plazo de caducidad y esto por las siguientes razones:*



**DIPUTACIÓN DE CÁCERES**  
ÁREA DE HACIENDA Y ASISTENCIA A ENTIDADES LOCALES

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

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

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

*4º En lo procedimental la imposición de penalidades se ubica sistemáticamente en la LCSP 2007 en sede de ejecución contractual, sin que se prevea para su ejercicio un procedimiento específico y diferenciado, lo que no es el caso de esos otros supuestos del artículo 194 de la LCSP de 2007 en los que sí prevé que la Administración contratante ejerza ciertas potestades mediante concretos procedimientos: es el caso de los supuestos de interpretación, modificación, resolución, reclamación de deudas, cesión o subcontratación (cf. artículo 195.1 de la LCSP 2007).*



**DIPUTACIÓN DE CÁCERES**  
ÁREA DE HACIENDA Y ASISTENCIA A ENTIDADES LOCALES

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

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

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

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

*9º Quiebra de esta manera el presupuesto normativo del artículo 442 de la Ley 30/1992 pues la fase de ejecución contractual, dentro del procedimiento administrativo, no tiene*



**DIPUTACIÓN DE CÁCERES**  
ÁREA DE HACIENDA Y ASISTENCIA A ENTIDADES LOCALES

*por objeto ejercitar una potestad de “intervención” susceptible de producir efectos desfavorables o de gravamen: se está ante la regulación de dicha fase dentro del procedimiento contractual, cuya finalidad es la correcta ejecución de un contrato mediante el que se satisfacen intereses públicos.”*

## **CONCLUSIONES**

Teniendo en cuenta la jurisprudencia anteriormente expuesta. Las penalidades del contrato tienen naturaleza contractual y constituyen un medio de presión para asegurar el cumplimiento de las obligaciones del contrato entre las que se encuentra su plazo de ejecución. Por tanto, el acuerdo de imposición de penalidades debe adoptarse estando vigente el plazo del contrato, no siendo posible que se acuerden con posterioridad a la ejecución del mismo por lo que consideramos que en el contrato formalizado por el Ayuntamiento de \_\_\_\_\_ no procede en la actualidad la imposición de las penalidades ya que el contrato está ejecutado.