CONSEJO CONSULTIVO
DE CASTILLA Y LEÓN

Sr. S. de Vega, presidente y ponente

Sr. Ramos Antón, consejero

Sr. Píriz Urueña, secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 27 de agosto de 2026, con asistencia de los miembros que se expresan al margen, emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

DICTAMEN 316/2026

I
ANTECEDENTES DE HECHO

El día 21 de julio de 2026 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el expediente de resolución del contrato de obras de construcción del proyecto de terminación fase I del bloque técnico del Hospital hhhh (xxxx), suscrito entre la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León y la UTE Hospital hhhh.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 23 de julio de 2026, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 316/2026, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal y como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el presidente del Consejo, correspondió su ponencia al consejero Sr. S. de Vega.

Primero.- El 22 de agosto de 2023 se formaliza el contrato para la ejecución de las obras de construcción del proyecto de terminación fase I del bloque técnico del Hospital hhhh de xxxx entre la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León y la UTE Hospital hhhh integrada por qqq1, S.A. y qqq2, S.A., por un importe de 67.522.260,29 euros (IVA incluido).

El plazo de ejecución del contrato es de 30 meses computados a partir de la fecha del acta de comprobación de replanteo.

Segundo.- El 21 de septiembre de 2023 se firma el acta de comprobación de replanteo y se establece como fecha de finalización de las obras el 22 de marzo de 2026.

Tercero.- El 15 de febrero de 2024 la contratista solicita la suspensión temporal parcial de las obras como consecuencia de la existencia de tierras y aguas contaminadas por hidrocarburos.

Cuarto.- El 6 de marzo de 2024 la dirección facultativa informa la solicitud de suspensión parcial y concluye que "las razones expuestas corresponden a la realidad, son ajenas al contratista y justifican la solicitud de una paralización parcial temporal".

El informe establece que la suspensión será parcial "porque la incidencia afecta a un área concreta de la obra y es la única que se ha visto afectada por esta situación sobrevenida", y que será temporal porque "no se podrá volver a realizar ningún trabajo de construcción en el área afectada hasta que se realicen las acciones voluntarias de remediación y se concluya con una valoración de riesgos que arroje valores aceptables para continuar con la construcción de esta parte del edificio".

El informe precisa que "en el resto de la parcela se ha podido continuar con las obras previstas y no existe limitación para que siga siendo así".

Quinto.- Por resolución del director general de Calidad e Infraestructuras Sanitarias de 7 de marzo de 2024, se acuerda la suspensión temporal parcial motivada por la aparición, durante la excavación para cimentar un área del edificio, de indicios de tierras y aguas aparentemente contaminadas por hidrocarburos, con alcance de un área de 800 m^2.

Sexto.- El 11 de marzo de 2024 se firma el acta de suspensión temporal parcial de las obras por todas las partes contratantes.

Séptimo.- El 9 de abril de 2024 la contratista presenta un escrito en el que manifiesta que han aparecido nuevas incidencias que afectan a la totalidad de la obra.

Octavo.- El 15 de abril de 2024 la dirección facultativa emite un informe en el que contesta al escrito presentado por la contratista y concluye que "todos los tajos correspondientes a la construcción del BT (desde el saneamiento hasta la pintura) pueden ejecutarse en la parte que no se

encuentra paralizada por la presencia de tierras contaminadas. La retirada de estas tierras y del agua contaminada no está contenida en proyecto, pero con los informes presentados y la notificación hecha a la Consejería de Medio Ambiente, que ha dado su visto bueno al procedimiento, se puede continuar con los trabajos e incluirlos en la obra, mediante la generación de los precios contradictorios que sean necesarios. En todo caso es una cuestión de voluntad el acometer con celeridad y determinación este trabajo. Voluntad que ahora se ha visto claramente cuestionada (…)".

Noveno.- El 25 de abril de 2024 la contratista expone la necesidad de modificar el proyecto por el mecanismo que legalmente proceda.

Décimo.- El 30 de abril de 2024 la dirección facultativa responde a la contratista y expone que "a fecha de hoy, se prevé ejecutar la solución de proyecto con los ajustes antes mencionados. Este tipo de casos son habituales en el desarrollo de una obra cuando aparecen situaciones inesperadas (el nivel freático en este caso), y se solucionan en el entorno de la Dirección de la Obra, haciendo partícipe al SACYL cuando ya se tenga una solución factible y valorada".

Undécimo.- El 5 de junio de 2024 la dirección facultativa emite un primer informe sobre la necesidad de precios nuevos.

Duodécimo.- El 6 de junio de 2024 la contratista remite un correo electrónico en el que manifiesta su voluntad de no aceptar la propuesta de precios nuevos. Esta negativa a los nuevos precios es reiterada en los escritos presentados por la contratista el 12 y el 20 de junio de 2024.

Decimotercero.- El 2 de julio de 2024 la contratista solicita la suspensión temporal total de las obras por no poder ejecutar los trabajos anotados por la dirección facultativa en el libro de órdenes. Considera que se trata de obras no contempladas en el proyecto, que precisan la tramitación de una modificación del proyecto que incluya las unidades nuevas que la obra requiera.

Decimocuarto.- Por resolución del director general de Calidad e Infraestructuras de 6 de agosto de 2024, se desestima la solicitud de suspensión temporal total de las obras.

El 9 de septiembre de 2024 la contratista interpone recurso de reposición contra la referida resolución, que es desestimado por resolución del director general de Calidad e Infraestructuras de 12 de noviembre de 2024.

Decimoquinto.- Por resolución del director general de Calidad e Infraestructuras de 13 de noviembre de 2024, se aprueba un reajuste de las anualidades previstas en el contrato ante el importante retraso en la ejecución de la obra.

Decimosexto.- El 6 de marzo de 2025 la dirección facultativa propone la tramitación de un modificado para poder continuar con las obras en la zona afectada por la suspensión temporal parcial por las causas imprevistas ocurridas durante la ejecución de las obras: aparición de tierras contaminadas, aumento del nivel freático y adaptación de la acometida de saneamiento.

Decimoséptimo.- Por resolución del director general de Calidad e Infraestructuras de 17 de septiembre de 2025, se aprueba el proyecto de terminación modificado n.º 1 para resolver las causas que motivaron la suspensión temporal parcial de las obras.

Decimoctavo.- Por resolución del director general de Calidad e Infraestructuras de 8 de octubre de 2025, se desestima una segunda solicitud de suspensión temporal total de las obras presentada por la contratista.

Decimonoveno.- El 10 de octubre de 2025 la contratista manifiesta su oposición al modificado y solicita la resolución del contrato por la causa prevista en el artículo 211.1.g) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP).

Vigésimo.- El 3 de diciembre de 2025 la contratista presenta un escrito en el que solicita que se declare resuelto el contrato conforme a lo dispuesto en el artículo 245.c) de la LCSP por haber transcurrido más de 8 meses desde la "suspensión temporal total de las obras" producida de facto desde el 1 de marzo sin acuerdo expreso por la Administración.

Vigesimoprimero.- Obran en el expediente informes mensuales emitidos por la dirección facultativa en los que se exponen las incidencias acaecidas en las obras y se deja constancia del retraso en la ejecución de las mismas.

Vigesimosegundo.- Por resolución del presidente de la Gerencia Regional de Salud de 19 de enero de 2026, se desiste del procedimiento para la modificación del contrato.

Vigesimotercero.- Por resolución del presidente de la Gerencia Regional de Salud de 22 de enero de 2026, previo informe del Servicio de Infraestructuras de 30 de diciembre de 2025 y a propuesta del director general de Calidad e Infraestructuras Sanitarias, se inicia el expediente para la resolución del contrato. En la resolución de inicio del procedimiento se hace referencia, como causa de resolución, a la prevista en el artículo 211.1.f) de la LCSP ("El incumplimiento de la obligación principal del contrato").

Vigesimocuarto.- El 18 de marzo de 2026 el presidente de la Gerencia Regional de Salud desestima la solicitud de la contratista para resolver el contrato (citada en el antecedente de hecho vigésimo de este dictamen), por no concurrir la causa prevista en el artículo 245.c) de la LCSP.

Vigesimoquinto.- Concedido trámite de audiencia a la contratista y al avalista, el 30 de marzo de 2026 la contratista presenta alegaciones en las que, por los argumentos que expone, se opone a la resolución del contrato por la causa contemplada en el artículo en el artículo 211.1.f) de la LCSP.

Vigesimosexto.- El 22 de abril de 2026 el Servicio de Infraestructuras informa desfavorablemente las alegaciones presentadas por la contratista.

Vigesimoséptimo.- El 5 de mayo de 2026 la Asesoría Jurídica de la Consejería de Sanidad informa favorablemente la resolución del contrato por la causa prevista en el artículo 211.1.f) de la LCSP.

Vigesimoctavo.- El 6 de mayo de 2026 se formula propuesta de resolución del contrato por la causa expresada en la resolución de inicio del procedimiento.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II
CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente, con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.i),3º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Primera emitir el dictamen según lo establecido en el apartado tercero, 1.e), del Acuerdo de 6 de marzo de 2014, del Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

2ª.- El procedimiento de resolución contractual se regula en el artículo 191 de la LCSP, que establece como trámites preceptivos la audiencia al contratista y, cuando se formule oposición por parte de éste, el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la comunidad autónoma respectiva. Por su parte, el artículo 109.1.b) del Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, (RGLCAP) impone la audiencia al avalista o asegurador cuando se propone la incautación de la garantía.

Estos trámites se cumplimentan en el procedimiento. En particular, la oposición del contratista se formula en el escrito presentado el 30 de marzo de 2026. Por otra parte, según el citado artículo 109.1.b) del RGLCAP, se debe conceder audiencia al avalista cuando se propone la incautación de la garantía. En este sentido, consta que el 23 de marzo de 2026 se concedió audiencia al avalista y que el 24 de marzo siguiente aceptó la notificación (documentos 111 y 112 del expediente), sin que conste que haya presentado alegaciones.

La competencia para acordar la resolución del contrato y determinar sus efectos corresponde al órgano de contratación de acuerdo con los artículos 190 y 212 de la LCSP y 109 del RGLCAP.

Finalmente, no se aprecia la caducidad del procedimiento (iniciado el 22 de enero de 2026) al no haber transcurrido el plazo máximo de resolución de ocho meses previsto en el apartado 2 de la disposición adicional primera de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras, en la redacción dada por la Ley 1/2023, de 24 de febrero, de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas. Según la citada disposición, "En el ámbito de la Administración General e Institucional de la Comunidad de Castilla y León, así como de las entidades locales de Castilla y León y de sus entidades vinculadas, el plazo máximo para resolver y notificar los

procedimientos de resolución de los contratos celebrados por aquellas será de ocho meses contados desde la fecha del acuerdo de iniciación. Transcurrido este plazo sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se producirá la caducidad en los términos previstos en el artículo 25.1 b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas". Sin perjuicio de lo anterior, cabe advertir que, si bien el 16 de julio de 2026 se ha acordado la suspensión del plazo para dictar y notificar la resolución del procedimiento, no consta en el expediente remitido que esta resolución se haya notificado a los interesados (notificación necesaria para la eficacia de la suspensión).

3ª.- En cuanto al fondo del asunto sometido a consulta, este versa sobre la resolución del contrato obras de construcción del proyecto de terminación fase I bloque técnico del Hospital hhhh de xxxx.

La causa de resolución sobre la que existe oposición del contratista es la expresada en el artículo 211.1.f) de la LCSP (incumplimiento de la obligación principal del contrato).

La propuesta de resolución apela directamente al incumplimiento de la obligación principal del contrato, la cual se identifica con el incumplimiento de la prestación objeto del mismo, es decir, las obras de construcción del proyecto de terminación fase I bloque técnico del Hospital hhhh de xxxx descritas en el PCAP, en el pliego de prescripciones técnicas (PPT) y en el proyecto de obras que sirve de base al contrato.

La cláusula 7.2 del PCAP (documento 0.1 del expediente) establece que, "El contrato podrá extinguirse por cualquiera de las causas de resolución enunciadas en el artículo 211 de la LCSP, o por las causas específicas establecidas en su artículo 245 de la LCSP. Asimismo, será causa de resolución del contrato el incumplimiento de las obligaciones esenciales calificadas como tales en el apartado 21.6 del Cuadro de Características del pliego. Los efectos de la resolución se determinarán de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 213 y 246 del citado texto normativo".

Por otro lado, la cláusula 5.1.1. del PCAP dispone que "El contrato se ejecutará a riesgo y ventura del contratista, con sujeción a las cláusulas de este pliego y al proyecto que sirve de base a este contrato y conforme con las instrucciones que en interpretación técnica de éste diere al contratista el director facultativo de las obras, responsable del contrato, en el ámbito de sus respectivas competencias. Dichas instrucciones se recogerán en el `Libro de

Órdenes´. Las anotaciones del Libro de Órdenes se harán a efectos de determinar las posibles causas de resolución e incidencias del contrato de obras. Sin embargo, cuando el contratista no estuviese conforme con las manifestaciones sentadas en dicho libro, podrá alegar en su descargo todas aquellas razones que avalen su postura aportando las pruebas que estime pertinentes. Cuando dichas instrucciones fueren de carácter verbal deberán ser ratificadas por escrito en el más breve plazo posible, para que sean vinculantes para las partes".

Y la cláusula 7 del cuadro de características del contrato (CCP) establece el plazo de ejecución de las obras en "30 meses a partir de la fecha del acta de comprobación del replanteo".

En el caso sometido a consideración, consta que el 21 de septiembre de 2023 se suscribió el acta de comprobación de replanteo y se estableció como fecha de finalización de las obras el 22 de marzo de 2026 (documento 2.230921).

El compromiso asumido por el contratista suponía que las obras debían estar ejecutadas el 22 de marzo de 2026. A pesar de ello, como constatan los informes de la dirección de obra, las certificaciones presentadas y tramitadas hasta el mes de octubre del año 2025 revelan que se ha ejecutado solo el 11,44% del contrato. Por tanto, está sin ejecutar ni certificar el 88,56% del mismo cuando faltan 4 meses para finalizar el plazo fijado para la ejecución. Circunstancia esta que motiva la incoación del expediente de resolución del contrato por parte de la Administración.

Antes de analizar las alegaciones de la contratista frente a la resolución del contrato por la causa alegada por la Administración, resulta oportuno recordar que el artículo 139.1 de la LCSP establece que "Las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a los pliegos y documentación que rigen la licitación, y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de sus cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna, (…)".

Así pues, los pliegos constituyen la ley del contrato que vincula tanto al órgano de contratación como a la contratista. Esta regla sólo quiebra en los casos en los que los pliegos adolezcan de vicios de nulidad de pleno derecho, los cuales pueden apreciarse y declararse en cualquier momento posterior. Fuera de esos supuestos el carácter vinculante de los pliegos obliga al órgano de contratación a estar y pasar por su contenido.

A su vez, no consta que la contratista formulara objeción técnica alguna al proyecto de obras (anexo al contrato de obras firmado por las partes) o al inicio de las obras en el acta de comprobación del replanteo de 21 de septiembre de 2023.

Conviene recordar que la finalidad de la comprobación del replanteo es la de asegurar que el contrato puede ejecutarse para que las obras puedan realizarse sin demora, si son viables, y, en otro caso, facilitar que se introduzcan las modificaciones necesarias en el proyecto, o, en último término, poner fin al contrato por la imposibilidad de la ejecución de las obras en los términos pactados.

La contratista nada adujo en este momento con relación a supuestas incidencias técnicas determinantes de la imposibilidad de las obras, por lo que las partes las consideraron viables, y comenzó a contar desde entonces el plazo de ejecución. En consecuencia, la contratista estaba obligada al cumplimiento del contrato en los términos firmados.

Sentadas estas cuestiones previas, la Administración inicia el procedimiento de resolución del contrato por la causa contemplada en el artículo 211.1.f) de la LCSP al considerar, en síntesis, que existe una paralización unilateral de la obra por parte de la contratista. En este sentido, argumenta que, aunque existe una suspensión temporal parcial por las causas que se analizan a continuación, el resto de la obra no estaba afectada y podía seguir ejecutándose de acuerdo con el proyecto original. Además, señala que la contratista se ha negado, de forma reiterada, a ejecutar las órdenes dadas por la dirección facultativa.

Por su parte, la contratista se opone a la resolución del contrato y alega que no ha abandonado la ejecución de las obras, que la Administración ha pretendido modificar el contrato por medio de precios nuevos y que la Administración tramitó un modificado del contrato del que desistió para acudir a la resolución del contrato por causa imputable al contratista.

1) En cuanto al abandono de la ejecución de las obras por la contratista.

La contratista expone que ha manifestado reiteradamente las causas que impedían la ejecución material de las obras. Indica que ha planteado dos solicitudes de suspensión temporal total de las obras (el 10 de octubre de 2025 y el 13 de diciembre de 2025) ante la imposibilidad de continuar la ejecución

de las mismas hasta que no se tramitara el correspondiente modificado del contrato que corrigiera los errores, indefiniciones y omisiones del proyecto original.

Argumenta que ha estado en todo momento en contacto con la Administración y que no se trataba de "no querer ejecutar las obras, sino de que, ante las circunstancias existentes en la obra y no contempladas en el proyecto originario, no podía ejecutar las obras sin la cobertura legal necesaria". Afirma que "la Administración estaba exigiendo la ejecución de obras que no estaban previstas en el proyecto y que, por tanto, no tenían la debida cobertura legal, como así finalmente lo ha reconocido al tramitar un modificado". Considera que "La represalia por no someterse dócilmente al modificado que pretendía aprobarse fue iniciar un procedimiento de resolución del contrato por culpa del contratista".

Manifiesta que "Resulta inverosímil sostener que existe abandono de las obras cuando: la Administración aprobó una suspensión temporal parcial sobre una parte de la obra (en concreto, por causa de la aparición de aguas y tierras contaminadas) y, posteriormente, y a pesar de haber defendido hasta la saciedad que el resto de la obra se podía ejecutar, acordó el inicio y tramitación de un procedimiento de modificación del contrato, no solo sobre la cuestión de la aparición de aguas y tierras contaminadas, sino también sobre otros elementos, como son el aumento del nivel freático y el saneamiento. Ese procedimiento, además, se tramitó hasta su fase final, tras otorgarse trámite de audiencia al contratista y cuando ya se había aprobado técnicamente. Y, como ya se ha dicho, solo se truncó cuando el contratista puso `trabas´, como por ejemplo, que la modificación no obedecía a causas sobrevenidas imprevistas para una Administración que hubiera actuado diligentemente, sino a imprevisiones técnicas (…)".

Frente a ello, el informe emitido por los técnicos del Servicio de Infraestructuras, que responde a las alegaciones de la contratista, señala lo siguiente:

"La Administración acordó la suspensión temporal parcial de las obras debido a circunstancias imprevistas, lo que motivó la tramitación posterior del modificado de obra. Pero dicha modificación respondió a la necesidad de atender a estas y otras circunstancias imprevistas. Y, pudiendo la UTE continuar ejecutando las obras en la parte no suspendida, no lo hizo.

»La suspensión temporal parcial, que se formaliza con la firma del acta de suspensión el 11 de marzo de 2024, afectaba únicamente a una superficie aproximada de 800 m² equivalente al 10 % de la superficie en planta del proyecto y que, en ningún caso, impedía la continuidad del resto de la obra. Desde ese primer momento, la DF dejó constancia expresa de que la práctica totalidad de la obra podría seguir ejecutándose, pudiendo citarse al respecto los informes de 6 de marzo, 15 de abril y 15 de julio de 2024, así como en las sucesivas indicaciones expresadas en el Libro de órdenes y asistencias de la obra y, especialmente, la anotación en el Libro de Órdenes de 26 de junio de 2024, hoja nº 07 (…).

»En los informes y documentos emitidos por la dirección facultativa y por el Servicio de Infraestructuras (…) se desprende que, de forma evidente, la paralización de las obras resulta imputable a la UTE sin que concurra causa técnica, jurídica ni material que pueda justificar la inactividad mantenida durante tan prolongado período de tiempo (…).

»La inactividad de la obra queda acreditada a partir de la anotación realizada por la DF en el Libro de Órdenes de 26 de junio de 2024 (…).

»Las órdenes de ejecución expresadas por la DF eran coherentes y no había imposibilidad técnica de ejecutar la obra con las partidas del proyecto, a pesar de los supuestos impedimentos de ejecución comunicados de forma indiscriminada por la UTE (…).

»El proyecto originario era completo y así se aceptó por la UTE que no formuló ninguna observación al proyecto original, ni se opuso al mismo ni en el momento de la licitación, ni en el de adjudicación, ni con el acta de replanteo (…).

»Ante la imposibilidad de reconducir las incidencias surgidas inicialmente mediante herramientas legales y amparadas por la Ley de contratos, se impulsó la redacción de un proyecto modificado que abordara de manera integral las incidencias detectadas y técnicamente justificadas. De toda la documentación obrante ya resulta acreditado que el expediente de modificado incidía únicamente en circunstancias concretas, delimitadas y de alcance parcial, sin afectar, en modo alguno, a la viabilidad de la ejecución del resto de la obra (…).

»La DF considera que no es un problema de inviabilidad técnica del proyecto, sino una situación generada por la falta de adaptación del contratista y, especialmente, por una ausencia de colaboración efectiva en la resolución de las incidencias (…)".

Expuestas las alegaciones de las partes, la prueba que obra en el expediente constata los siguientes hechos:

1) El 11 de marzo de 2024 se firma por las partes contratantes un acta de suspensión temporal parcial de la obra (documento 10) que afecta a una superficie de 800m^2, que equivale al 10 % de la superficie en planta del proyecto. Este extremo no es discutido por la contratista.

En el acta expresamente se establece que las circunstancias que han motivado la suspensión son la existencia de tierras aparentemente contaminadas por hidrocarburos durante la excavación y el movimiento de tierras en la zona citada.

La dirección facultativa manifiesta en los informes de 6 de marzo, 15 de abril y 15 de julio de 2024, así como en las sucesivas indicaciones expresadas en el libro de órdenes y asistencias de la obra (anotación en el libro de órdenes de 26 de junio de 2024, hoja n.º 07) que, a pesar de la existencia de las causas que motivaron la suspensión, la práctica totalidad de la obra se podía seguir ejecutando.

La recurrente no presenta en el trámite de audiencia prueba alguna que permita desvirtuar el contenido de estos informes. Es cierto que solicitó dos suspensiones temporales totales de la obra que fueron desestimadas por la Administración y que actualmente se encuentran en vía contenciosa. Sin embargo, no consta que se haya acordado en estos procedimientos judiciales la suspensión cautelar de la ejecución del contrato ni que haya recaído sentencia.

A mayor abundamiento, en la orden de ejecución de la dirección facultativa de 15 de julio de 2024 se hace constar que existían múltiples trabajos previamente ordenados que no habían sido iniciados, reiterando expresamente la obligación de comienzo inmediato de saneamiento enterrado de fecales y pluviales, trabajos de cubierta, demolición del edificio de depósitos, ejecución del muro sur, fosos de ascensores y colocación de paneles de fachada GRC.

Por otro lado, constan numerosos informes emitidos por la dirección facultativa y por el Servicio de Infraestructuras en los que se señala que no existe causa técnica, jurídica ni material que pueda justificar la inactividad mantenida por la contratista:

- Informes de seguimiento mensuales de la dirección facultativa emitidos a partir del mes de junio de 2024 hasta el último que obra en el expediente, correspondiente al mes de octubre de 2025.

- Informes de la dirección facultativa de 6 de marzo, 15 de abril, 15 de julio y 27 de septiembre de 2024 y de 22 de mayo de 2025.

- Anotaciones en el libro de órdenes y asistencias de la dirección facultativa de 26 de junio de 2024, de 2 y 15 de abril, de 14 de mayo y de 16 de julio de 2025.

- Escritos del Servicio de Infraestructuras de 19 de abril y 19 de noviembre de 2024 y de 17 de marzo y 9 de mayo de 2025.

- Informes del Servicio de Infraestructuras de 18 de julio y 2 de agosto, ambos de 2024; así como en el informe de 24 de julio de 2025.

En los términos expuestos, la contratista no presenta prueba alguna en el trámite de alegaciones que permita discutir o cuestionar el contenido de estos informes.

2) La anotación realizada por la dirección facultativa en el libro de órdenes de 26 de junio de 2024 acredita la inactividad de la obra:

"En la visita de obra se dan las siguientes ordenes de comienzo de trabajos, varias de ellas ya indicadas en fechas anteriores, no habiéndose comenzado todavía:

»1. Se ordena se comiencen los trabajos de saneamiento enterrado, tanto de fecales como de pluviales, ya indicado con fechas 16 de mayo y 12 de junio.

»2. Se ordena se inicien los trabajos de cubiertas. Petos de hormigón y a continuación todos los componentes de la propia cubierta.

»3. Se ordena la retirada del tubo de fibrocemento y la demolición del edificio depósitos, para a continuación comenzar con la ejecución del muro sur.

»4. Se ordena se comience con la ejecución de los fosos de los ascensores, conforme al precio nuevo aprobado.

»5. Se hace entrega por parte de la DF de actualización de solución de fachada. Se ordena se comiencen los trabajos de colocación de los paneles GRC".

El informe de los técnicos del Servicio de Infraestructuras (que responde a las alegaciones de la contratista) constata que "Esta inactividad se hace efectiva durante el segundo semestre de 2024 y la paralización absoluta se mantiene durante todo el año 2025, consolidando la inejecución. Se constata además que no existían nuevas subcontrataciones desde el 11 de diciembre de 2024; lo que constituye un indicador objetivo de abandono productivo".

3) La contratista no presenta prueba concluyente que avale que la Administración exigía obras no previstas en el proyecto y que posteriormente fueron objeto del modificado de obra. En concreto, discute los trabajos de descontaminación, la extracción de depósitos de gasoil efectuada y los trabajos de saneamiento enterrado.

Respecto a los trabajos de descontaminación, el informe técnico del Servicio de Infraestructuras, por los argumentos que expone, a los que nos remitimos en aras de la economía procesal, concluye que "existía cobertura contractual suficiente para su tratamiento y certificación, sin que conste que la UTE llevara a cabo actuación alguna en tal sentido, lo que evidencia, una vez más, la falta de diligencia en la continuación de la obra y la improcedencia de imputar a la Administración las consecuencias derivadas de su propia inactividad. En definitiva, en relación con los trabajos de descontaminación, no se han dado órdenes fuera de proyecto. Lo que hubo fue una negociación para encajar esos trabajos como precios nuevos y una inicial acogida de esta solución por la UTE. De forma que se dieron órdenes de inicio de los trabajos por poder incluirse en esas partidas de precios nuevos. Cuando, posteriormente, la UTE rechaza los precios nuevos, se reiteran esas órdenes y se comienza a trabajar, paralelamente, en su inclusión en el modificado".

En cuanto a la extracción de depósitos de gasoil, el informe técnico mencionado afirma que "la Administración cumplió con su obligación de

contratar un gestor de residuos y fue este quien informó que no existían tierras contaminadas. Si después aparecieron esas tierras, no fue por ninguna negligencia del órgano de contratación. La Administración actuó con la diligencia debida puesto que no fue hasta que se inició la excavación, como acredita el acta de suspensión temporal parcial, que se apreció la existencia de tierras contaminadas. El acta de suspensión temporal parcial firmada el 11 de marzo de 2024 hace constar que se levanta como consecuencia de existencia de tierras aparentemente contaminadas por hidrocarburos durante la excavación y movimiento de tierras en la zona citada. Es decir, antes de la excavación, ni el contratista ni la Administración tenían constancia de ellas".

Por último, en lo que atañe a la puesta en marcha de los trabajos de saneamiento enterrado, el informe técnico indica que "la ubicación de un punto de acometida distinto al inicialmente establecido en el proyecto es una causa imprevista que queda recogida en el proyecto modificado y que, en ningún caso, impide el resto de la ejecución de la red enterrada de saneamiento y la continuación del resto de la obra; más allá de un ajuste de cotas y la entibación necesaria para la conexión a un pozo de mayor profundidad situado fuera de la parcela. La aparición de esos defectos en la red de saneamiento no implicaba una paralización total de las obras relativas a esas partidas ya que esos defectos solo afectaban a la acometida y a ajustes de medición (que son los aspectos que la DF propone en su informe de modificado de 6 de marzo de 2025); de forma que la DF ordenó ejecutar aquellos trabajos de la red de saneamiento no afectados por la modificación del proyecto. En consecuencia, no se trata de órdenes fuera de proyecto".

El informe técnico concluye que nunca se ordenaron ejecutar obras ilegales o fuera de proyecto, sin que la contratista, tal y como se ha dicho, presente prueba suficiente que contradiga el mismo.

4) Los informes que obran en el expediente avalan que la justificación de la modificación del contrato de obra obedece a la aparición de circunstancias sobrevenidas e imprevisibles en el momento en que tuvo lugar la licitación del contrato y que han surgido con su ejecución.

El informe técnico reconoce que el modificado se circunscribía exclusivamente a las siguientes cuestiones:

1.º La afección de aproximadamente 800 m² correspondientes a la zona con tierras contaminadas, lo que representa aproximadamente el 10 % de la superficie total en planta objeto de ejecución.

2.º La supresión de 1.130 m² de sótano en el edificio de instalaciones, edificio independiente del bloque técnico, motivada por la incidencia del nivel freático, lo que supone aproximadamente el 13 % de la superficie total en planta a ejecutar.

3.º La incorporación de una solución constructiva consistente en capa de grava bajo la planta baja del bloque técnico, circunstancia que en ningún caso impedía la continuación de la ejecución del resto de la estructura del edificio. De hecho, dicha estructura se encuentra ya ejecutada, siendo plenamente posible la prosecución de las restantes partidas, tales como cerramientos, distribución interior e instalaciones.

4.º La acometida de saneamiento en el exterior al edificio.

5.º La retirada de la conducción de fibrocemento situada en uno de los laterales de la parcela, actuación que, además, fue efectivamente ejecutada con anterioridad por la propia UTE.

5) El informe de los técnicos del Servicio de Infraestructuras, sobre la base de la ingente documentación que obra en el expediente, concluye que las partidas de obra, que representan casi 80 % del total, era plenamente ejecutable, sin que existiera impedimento técnico o jurídico alguno que justificara su paralización y la contratista, lejos de facilitar su implantación, optó por rechazarlo, manteniendo su posición de no ejecución.

La contratista no ofrece prueba consistente que permita defender lo contrario.

En virtud de lo expuesto, este Consejo comparte el criterio seguido por los técnicos de la Administración, cuya presunción de acierto se presume en virtud del principio de la discrecionalidad técnica, y considera que debe desestimarse esta alegación.

2) Respecto a la pretensión de la Administración de modificar el contrato por precios nuevos.

El contratista argumenta que "pretender que el contratista ejecutase actuaciones nuevas (como son las referidas a aguas contaminadas, saneamiento o a la tubería de fibrocemento) mediante la mera vía de `precios nuevos´ equivaldría a vaciar de contenido el régimen legal de modificación del

contrato, sustituyendo las garantías procedimentales del modificado por un mecanismo pensado para supuestos acotados y estrictamente excepcionales. Todo ello sin perder de vista que finalmente el proyecto modificado que se redacta y aprueba no es en absoluto inferior al 3 %, sino que ronda el 10 %. Es difícil de creer que ni DF ni Administración fueran conscientes de que lo que se pretendía era intentar que la UTE contratista, aun incumpliéndose la Ley, ejecutara obra para ocultar los defectos de proyecto".

Como se ha expuesto en los antecedentes de hecho de este dictamen, el 5 de junio de 2024 la dirección facultativa emitió un primer informe sobre la necesidad de precios nuevos.

Por su parte, el contratista el 6 de junio de 2024 remitió un correo electrónico en el que manifestaba su voluntad de no aceptar la propuesta de precios nuevos. Esta negativa a los nuevos precios se reiteró en los escritos presentados por la contratista el 12 y el 20 de junio de 2024.

La finalidad de estos precios nuevos, como reconoce el informe técnico del Servicio de Infraestructuras, era dar continuidad parcial a la obra afectada por las causas imprevistas y, en especial, a las afectadas por la suspensión temporal parcial. Además, el informe sostiene que los precios nuevos propuestos no impedían continuar a la contratista con el resto de la obra pendiente de ejecución, que suponía más de un 80% del volumen total.

En cualquier caso, esta circunstancia no consta que fuera impugnada por la contratista y no afecta a la resolución del contrato por la causa alegada por la Administración.

3) En cuanto al desistimiento por parte de la Administración de la tramitación del modificado y su sustitución por la resolución del contrato por causas imputables a la contratista.

La contratista considera que "cuando se ha constatado por la Administración la necesidad de que se apruebe un modificado para poder ejecutar las obras (como ha sido el caso), y finalmente se decide no culminar el ejercicio de la potestad de modificación cuando ya se encuentra en su fase final, lo que procede es resolver el contrato por causa no imputable a ninguna de las dos partes. Y ello es así porque ese desistimiento del procedimiento y, por consiguiente, la renuncia al ejercicio de la potestad de modificación, obedece a la imposibilidad legal de que se apruebe el modificado, por no cumplirse las exigencias impuestas en el artículo 205 de la Ley 9/2017, bien

sea por superarse los umbrales cuantitativos previstos en dicho precepto, bien porque el modificado pretende corregir "imprevisiones técnicas" provocadas por un proyecto incorrectamente redactado por la Administración o por quien lo redactó por encargo de ésta". Añade que "La adopción de decisiones para intentar camuflar el origen de todo el problema surgido en esta obra, constituye una palmaria desviación de poder, pues se ha utilizado un estudio geotécnico de 2014, que se ha demostrado obsoleto y, además, se ha redactado un proyecto incorrecto y obsoleto (realmente es una copia/pega del infructuoso proyecto ya redactado en 2015). Lo que constituyen vicios de carácter general y no puntuales. Prueba de ello es que la Administración desiste de la tramitación del modificado e inicia este procedimiento de resolución del contrato por causas imputables al contratista, sobre la base de que el contratista se habría opuesto a la modificación del contrato planteado por la Administración (…)".

Sentadas las alegaciones del contratista, conviene reiterar que la misma no impugnó los pliegos ni mostró su disconformidad con el proyecto de obras en el momento oportuno.

En cuanto al modificado tramitado por la Administración, el proyecto del modificado, del que finalmente desistió la Administración, tenía como objeto, como reconocen los informes técnicos que obran en el expediente, resolver las circunstancias sobrevenidas que habían dado lugar a la suspensión temporal del contrato y a otras imprevisibles necesarias para la continuidad de las obras. En cualquier caso, la modificación propuesta no afectaba al 80% de la obra restante que el contratista no ejecutó.

Por otro lado, no existe una obligación de la Administración contratante de tramitar el proyecto modificado. El órgano competente para determinar si es necesario un modificado del proyecto original es la dirección facultativa (artículo 242.4 de la LCSP). Más en general, la modificación del contrato es una potestad de la Administración, no un derecho del contratista, aunque su ejercicio debe someterse a un procedimiento y a una serie de requisitos (artículos 203 y ss. de la LCSP). El hecho de que en este caso se "negociara" entre las partes la modificación del contrato, no supone el deber de tramitar el procedimiento y concluir en la modificación. En consecuencia, el contratista no puede alegar el incumplimiento de la obligación, por parte de la Administración, de modificar el contrato

Las razones aducidas justifican la desestimación de esta alegación.

Para terminar, resulta necesario advertir que la contratista solicitó la resolución del contrato por la causa prevista en el artículo 211.1.g) de la LCSP ("La imposibilidad de ejecutar la prestación en los términos inicialmente pactados, cuando no sea posible modificar el contrato conforme a los artículos 204 y 205; o cuando dándose las circunstancias establecidas en el artículo 205, las modificaciones impliquen, aislada o conjuntamente, alteraciones del precio del mismo, en cuantía superior, en más o en menos, al 20 por ciento del precio inicial del contrato, con exclusión del Impuesto sobre el Valor Añadido") y por la establecida en el artículo 245.c) de la LCSP ("La suspensión de las obras por plazo superior a ocho meses por parte de la Administración").

El artículo 211.2 de la LCSP establece que "En los casos en que concurran diversas causas de resolución del contrato con diferentes efectos en cuanto a las consecuencias económicas de la extinción, deberá atenderse a la que haya aparecido con prioridad en el tiempo".

La recurrente no acredita que concurran las circunstancias previstas en el artículo 211.1.g) de la LCSP ni las reguladas en el artículo 245.c) de la LCSP para resolver el contrato. Además, no consta que haya impugnado en vía judicial la desestimación de estas causas de resolución por la Administración.

En mérito a todo lo expuesto, este Consejo considera que la concurrencia de la causa de resolución alegada por la Administración (artículo 211.1.f) ha quedado acreditada suficientemente en el expediente. En este sentido, los informes de la dirección facultativa y las certificados presentadas y tramitadas hasta el mes de octubre del año 2025 justifican la ejecución de un total de 7.721.466,50 euros (IVA incluido), lo que supone el 11,44 % de la obra, quedando sin ejecutar y sin certificar el 88,56% a falta de 4 meses de finalizar el plazo pactado para la ejecución.

A mayor abundamiento, la actividad de la obra se abandonó en junio del año 2024 sin que el contratista haya acreditado un incumplimiento contractual por parte de la Administración o la concurrencia de otra circunstancia a la misma reprochable o que su incumplimiento obedezca a un hecho imprevisible, inevitable e irreversible. Es cierto que la existencia de tierras aparentemente contaminadas por hidrocarburos surgidas durante las labores de excavación y la presencia de movimientos de tierras en una zona determinada motivaron la suspensión temporal parcial de la obra, que fue consentida por la contratista. Sin embargo, esta circunstancia no impedía, según los informes de la dirección facultativa, que la obra pudiera continuar

fuera de esta zona (que representaba un 10 % de la superficie en planta del proyecto), siendo posible realizar "todos los demás tajos".

Estos hechos no han sido desvirtuados por la contratista en su escrito de alegaciones.

Por consiguiente, ha de concluirse que las causas que motivaron el incumplimiento de las obras son imputables a la contratista y que, por ello, resulta procedente la resolución del contrato al amparo del artículo 211.1.f) de la LCSP.

4ª.- Con carácter general, el incumplimiento culpable del contratista provoca, como efecto de la resolución, la incautación de la garantía constituida, en los términos previstos en el artículo 110.d) de la LCSP, y la indemnización de los daños y perjuicios que hayan podido ocasionarse a la Administración contratante por la actuación del contratista, en lo que exceda de dicha garantía, de conformidad con el artículo 213.3 de la LCSP. Todo ello sin perjuicio de la liquidación de la obra ejecutada que proceda conforme al artículo 246.1 de la LCSP: "La resolución del contrato dará lugar a la comprobación, medición y liquidación de las obras realizadas con arreglo al proyecto, fijando los saldos pertinentes a favor o en contra del contratista (…)".

El mencionado artículo 213.3 de la LCSP ha de ponerse en relación con el 113 del RGLCAP, que dispone que "En los casos de resolución por incumplimiento culpable del contratista, la determinación de los daños y perjuicios que deba indemnizar éste se llevará a cabo por el órgano de contratación en decisión motivada previa audiencia del mismo, atendiendo, entre otros factores, al retraso que implique para la inversión proyectada y a los mayores gastos que ocasione a la Administración".

Para su fijación, si procede, deberá tenerse en cuenta la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que ya en sentencia de 9 de diciembre de 1980 declaró que "(…) debiendo tenerse presente en esta materia de indemnización de daños y perjuicios la constante jurisprudencia que exige al que pretende hacer efectivo tal derecho que acredite la existencia real y efectiva de los daños, pues sólo podrán ser tomados en consideración aquellos perjuicios efectivos sufridos que estén suficientemente demostrados por cálculos obtenidos de datos fundados en valores reales y no meramente hipotéticos de resultados posibles pero no seguros".

En atención a las circunstancias que puedan afectar a la financiación del contrato, cabe citar finalmente, el Dictamen 1.450/2003, de 26 de junio, del Consejo de Estado, según el cual "Para la concreta determinación de los daños y perjuicios, sin embargo, deberá incoarse un expediente contradictorio con audiencia al contratista a fin de que se individualicen los daños sufridos por el Ayuntamiento con cuantificación de los correspondientes perjuicios, incluyendo como partidas computables las subvenciones que la Entidad Local Menor haya podido perder como consecuencia de los retrasos imputables al contratista en la ejecución de las obras".

III
CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede resolver el contrato de obras de construcción del proyecto de terminación fase I del bloque técnico del Hospital hhhh (xxxx), suscrito entre la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León y la UTE Hospital hhhh.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.