CONSEJO CONSULTIVO
DE CASTILLA Y LEÓN

Sr. S. de Vega, presidente

Sr. Ramos Antón, consejero y ponente

Sr. Píriz Urueña, secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 3 de septiembre de 2026, con asistencia de los miembros que se expresan al margen, emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

DICTAMEN 292/2026

I
ANTECEDENTES DE HECHO

El día 2 de julio de 2026 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el expediente tramitado por la Diputación de xxx1 como consecuencia de la reclamación presentada por la UTE xxx2, debido a los daños y perjuicios causados por desequilibrio económico del contrato público de ensanche y refuerzo de firme en la carretera de acceso a xxx2 desde la ccc-355.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 9 de julio de 2026, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 292/2026, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal 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. Ramos Antón.

Primero.- El 19 de diciembre de 2024 la UTE xxx2, formada por las empresas Construcciones qqq1, S.A. y Construcciones qqq2, S.L., presenta una reclamación previa de cantidad ante la Diputación Provincial de xxx1 por desequilibrio económico del contrato de obras de ensanche y refuerzo de firme en la carretera de acceso a xxx2 desde la ccc-355, que le adjudicó la Diputación el 30 de diciembre de 2019. Dichas obras dieron comienzo el 14 de septiembre de 2022 y se recibieron el 8 de agosto de 2023.

La reclamación de cantidad deriva, en resumen, como señala en su escrito, de que "El coste total de la obra como consecuencia de las

circunstancias ocurridas, relatadas en los hechos tercero y cuarto de [su] escrito, pandemia y guerra de Ucrania, aumento desorbitado del precio de los materiales empleados, ascendió a la cantidad [de] cuatrocientos setenta y nueve mil doscientos veintinueve euros con dieciocho céntimos de euros (479.229,18 euros). Se ha producido un incremento del coste de la obra del cincuenta y cinco con treinta por ciento (55,30 %). Es decir, una diferencia entre lo pagado por la Excma. Diputación y el coste real de la obra de 170.646,88 euros. Pérdidas que ha sufrido la U.T.E. xxx2".

Invoca como fundamentos de la reclamación de cantidad la cláusula *rebus sic stantibus*, el *factum principis*, la existencia de fuerza mayor conforme al artículo 1.105 del Código Civil y la interdicción de la arbitrariedad.

Aporta documentación acreditativa de la representación y documentación relativa al contrato del que deriva su solicitud.

Segundo.- En el expediente constan diversos informes: un informe del director facultativo de la obra de 25 de febrero de 2025, que concluye que "no procede la reclamación planteada por la UTE (…), eximiendo a la Administración de cualquier responsabilidad al respecto. Ninguna de las circunstancias descritas es imputable al director de las obras ni a la Diputación de xxx1 como entidad contratante promotora de las obras ejecutadas". Un informe del director del Área de Fomento de la Diputación de 5 de mayo de 2025, que manifiesta su conformidad al anterior informe de la dirección de obra. Un informe jurídico del director de organización del Área de Fomento de 15 de mayo de 2025, en el que considera que no cabe aplicar la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública a este supuesto, al no concurrir los requisitos recogidos en el artículo 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público, y analiza las alegaciones efectuadas en relación con el mantenimiento del equilibrio económico del contrato y la fuerza mayor.

Tercero.- Trasladado el informe jurídico a las empresas interesadas, la UTE presenta alegaciones el 15 de mayo, en las que reitera la pretensión.

Cuarto.- En informe de 18 de septiembre de 2025, de respuesta a las alegaciones de la UTE, la dirección de obra se ratifica en su informe de 25 de febrero de 2025 y manifiesta que no se ha aportado ninguna documentación ni hecho nuevo que justifique una revisión del criterio técnico ya expresado.

El 20 de octubre de 2025 el director del Área de Fomento de la Diputación emite informe en el que manifiesta su conformidad con dicho informe de la dirección de obra.

Quinto.- El 4 de diciembre de 2025 el director de organización del Área de Fomento formula informe propuesta desestimatoria de la pretensión.

Sexto.- Formulada consulta a este Consejo Consultivo, el 22 de enero de 2026 se emite el Dictamen 529/2025, en el que se concluye que no procede pronunciarse sobre el fondo del asunto al considerar que la reclamación "pertenece al ámbito de la responsabilidad contractual de la Administración y debe resolverse de acuerdo con las disposiciones de aplicación al contrato de que se trata".

Se advierte asimismo en el dictamen que no consta que se hubieran recabado los informes previstos en el apartado 3 del artículo 97 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (RGLCAP). Por ello, "la emisión de un eventual dictamen de este Consejo al amparo del artículo 191.3.c) de la [Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público], en relación con el artículo 4.1.j), de la Ley 1/2002, exigiría que se cumplimenten los referidos trámites de informe, tras los que debiera formularse nueva audiencia si se introducen hechos nuevos en el debate y, en todo caso, una nueva propuesta de resolución con carácter previo a la petición de dictamen".

Séptimo.- A la luz del dictamen señalado en el antecedente anterior, por decreto de la Presidencia de la Diputación de 18 de marzo de 2026 se acuerda continuar y reconducir la tramitación del expediente como una reclamación de responsabilidad contractual (sustituyendo la parte relativa a la solicitud de responsabilidad extracontractual de esta Administración; y permaneciendo inalterada la instancia que versa sobre el equilibrio económico del contrato), conservando las distintas diligencias que se han llevado a cabo; tanto por parte de la Administración, como por parte de las sociedades que componen la UTE reclamante, y notificando el mismo a todos los interesados.

Octavo.- Mediante propuesta de resolución de 19 de marzo de 2026 se desestima la reclamación, y se concede nuevo trámite de audiencia a los interesados.

El 1 de abril la UTE presenta alegaciones en las que básicamente se afirma y ratifica en su reclamación y aporta informe pericial de 31 de marzo de 2026 que cuantifica el desequilibro económico en 184.351,34 euros.

Noveno.- El 5 de mayo de 2026 se formula nueva propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación.

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.j),1º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Segunda emitir el dictamen según lo establecido en apartado tercero 2.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.

El resarcimiento de daños y perjuicios pretendido por la contratista tiene su origen en un contrato administrativo de obras. Es por ello por lo que la reclamación efectuada ha de encuadrarse dentro del ámbito de la denominada responsabilidad contractual.

El artículo 191.3.c) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) exige la emisión del dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de las comunidades autónomas en "Las 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".

En el presente caso la reclamación solicitada por la contratista asciende a la cantidad de 170.646,88 euros, por lo que es preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León.

2ª.- El procedimiento se ha instruido con arreglo a lo previsto en la LCSP, en el artículo 97 del RGLCAP y en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

A tal efecto, consta que se han cumplimentado los trámites establecidos en el referido precepto del RGLCAP:

"1. Propuesta de la Administración o petición del contratista.

»2. Audiencia del contratista e informe del servicio competente a evacuar en ambos casos en un plazo de cinco días hábiles.

»3. Informe, en su caso, de la Asesoría Jurídica y de la Intervención, a evacuar en el mismo plazo anterior.

»4. Resolución motivada del órgano que haya celebrado el contrato y subsiguiente notificación al contratista".

En lo que al plazo de prescripción se refiere, no puede obviarse que, en este caso, el procedimiento de responsabilidad contractual comprende el abono de diversos conceptos, que se han calificado por la reclamante como "sobrecostes", con ocasión de un contrato de obras. Al respecto, el criterio mantenido por el Consejo de Estado en supuestos similares al que nos ocupa es que "ha de tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (…), dada la naturaleza contractual de la acción de indemnización en este supuesto y a la vista del silencio de la legislación de contratos administrativos en relación con este punto" (por todos, dictámenes 312/2013, 1569/2022 y 1578/2022) y, puesto que la normativa de haciendas locales no regula el plazo de prescripción de los créditos, debe aplicarse el plazo de prescripción que recoge la Ley General Presupuestaria, norma de aplicación supletoria a todas las Administraciones Públicas. El mencionado artículo 25 dispone en su apartado 1 que, "Salvo lo establecido por leyes especiales, prescribirán a los cuatro años: a) El derecho al reconocimiento o liquidación por la Hacienda Pública estatal de toda obligación que no se hubiese solicitado con la presentación de los documentos justificativos. El plazo se contará desde la fecha en que se concluyó el servicio o la prestación determinante de la obligación o desde el día en que el derecho pudo ejercitarse", debiendo considerarse, asimismo, lo señalado en su apartado 2 según el cual, "Con la expresada salvedad en favor de leyes especiales, la prescripción se interrumpirá conforme a las disposiciones del Código Civil".

Por lo que se refiere al *dies a quo* a partir del cual comienza a correr dicho plazo de prescripción, el Dictamen 1569/2022, de 27 de octubre, del Consejo de Estado, al que se ha hecho referencia señala que, "(…) estando el contrato vivo o incluso acabado y liquidado, el *dies a quo* a partir del cual comienza a correr dicho plazo de prescripción es la fecha de la liquidación definitiva. Esta interpretación resulta coherente con lo establecido por el Tribunal Supremo en su jurisprudencia relativa al abono de liquidaciones o certificaciones de obra (en este sentido, STS n.º 728/2020, de 10 de junio de 2020), y ha sido aplicada por los tribunales en el cómputo del plazo para el ejercicio de la responsabilidad contractual (por ejemplo, sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo Contencioso-administrativo, n.º 1343/2020, de 30 de junio de 2020)".

No consta en el supuesto sometido a consideración la fecha de la liquidación definitiva del contrato, ni si esta se ha producido. Ahora bien, del expediente sí se desprende que el acta de recepción definitiva de la obra se extendió el 8 de agosto de 2023, lo que, unido a los plazos que, con arreglo al artículo 243 de la LCSP, deben transcurrir desde la recepción para que pueda procederse a la liquidación del contrato de obra (un máximo de tres meses para la certificación final de las obras ejecutadas y al menos un año del plazo de garantía), lleva a la conclusión de que, en todo caso, la acción ha sido ejercitada dentro del plazo legal (en este sentido la reclamación de cantidad por desequilibrio económico del contrato tiene entrada en el registro general de la Diputación el 19 de diciembre de 2024, por lo que no habría transcurrido el plazo de cuatro años señalado).

3ª.- En cuanto a la competencia para resolver el procedimiento de responsabilidad contractual, corresponde al órgano de contratación conforme a lo señalado en el artículo 97 del RGLCAP. Al respecto, la disposición adicional segunda, apartado primero, de la LCSP, establece que "Corresponden a los Alcaldes y a los Presidentes de las Entidades Locales las competencias como órgano de contratación respecto a los contratos de obras, de suministro, de servicios, los contratos de concesión de obras, los contratos de concesión de servicios y los contratos administrativos especiales cuando su valor estimado no supere el 10 por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto ni, en cualquier caso, la cuantía de seis millones de euros, incluidos los de carácter plurianual cuando su duración no sea superior a cuatro años, eventuales prórrogas incluidas siempre que el importe acumulado de todas las anualidades no supere ni el porcentaje indicado, referido a los recursos ordinarios del presupuesto del primer ejercicio, ni la cuantía señalada".

Consta en el expediente que el valor estimado del contrato no supera la cuantía de 6 millones de euros (su valor estimado es de 247.933,88) y el presupuesto general de la Diputación de xxx1 para el año 2019 (fecha en la que se adjudicó el contrato) asciende a 107.175.005 euros, por lo que las competencias como órgano de contratación le corresponden al presidente.

Finalmente, en lo que se refiere al plazo máximo para resolver y notificar, a falta de una norma específica que lo fije, ha de estarse a lo previsto en el artículo 21.3 de la LPAC, conforme al cual, cuando "las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, este será de tres meses", sin que la aplicación del citado precepto ofrezca duda alguna en los procedimientos como el que analizamos, a la vista de la disposición final cuarta de la LCSP, que se remite expresamente a la LPAC en lo que no merece un tratamiento singular en la normativa contractual. En este contexto, debe advertirse la irregularidad procedimental relativa a la falta de información a la contratista, de acuerdo con lo señalado en el artículo 21.4 de la LPAC, del plazo máximo establecido para la notificación de la resolución finalizadora del procedimiento y de los efectos del silencio administrativo.

Se trata en este caso de un procedimiento iniciado a instancia de parte, lo que implica que la sola presentación de la solicitud determina el inicio del cómputo del indicado plazo para notificar la resolución expresa. La primera propuesta de resolución, en sentido desestimatorio, es de fecha 4 de diciembre de 2025, con lo que se habría excedido el plazo.

4ª.- Entrando ya en el fondo del asunto, este versa sobre un expediente de responsabilidad contractual tramitado tras la reclamación formulada por la contratista de las obras de ensanche y refuerzo de firme en la carretera de acceso a xxx2 desde la ccc-355, adjudicadas por la Diputación de xxx1 el 30 de diciembre de 2019. Dicha petición es motivada por el incremento del coste de la obra en un 55,30 %, al existir una diferencia entre lo abonado por la Administración y el coste real de ejecución del contrato de 170.646,88 euros.

Atribuye dicha diferencia, como ya se ha apuntado en los antecedentes de hecho, a circunstancias excepcionales, tanto de carácter social como económico, provocando una grave crisis a nivel nacional y mundial, como consecuencia de la pandemia del Covid-19, unido a "los efectos perniciosos que se producen debido a la guerra existente entre Rusia y Ucrania". Afirma que tales circunstancias habrían provocado un alza extraordinaria e inesperada en el coste de los materiales utilizados para la ejecución de la obra contratada,

lo que a su vez habría tenido un impacto directo y relevante en la economía del contrato, durante la vigencia del mismo. Y que este incremento extraordinario que habría soportado la reclamante durante la ejecución de contrato sería además "imprevisible, en el momento de la licitación del contrato y excede, con mucho, como bien reconoce la normativa surgida por las distintas Administraciones Públicas, a que pueda ser incluida en el riesgo y ventura del Contratista, que ha de soportar todo contrato público". Alude a las cláusulas *rebus sic stantibus* y *factum principis* como base de su reclamación, así como a la existencia de fuerza mayor, ya que "Durante la ejecución del contrato, han sucedido circunstancias que alteran las condiciones establecidas en el momento de su perfección, el principio general de riesgo y ventura del contratista debe ser matizado, cuando se produzcan un desequilibrio económico producido por el *ius variandi*, riesgo imprevisible o supuestos de *factum principis*".

En relación con la fuerza mayor, el artículo 239 de la LCSP establece lo siguiente:

"1. En casos de fuerza mayor y siempre que no exista actuación imprudente por parte del contratista, este tendrá derecho a una indemnización por los daños y perjuicios, que se le hubieren producido en la ejecución del contrato.

»2. Tendrán la consideración de casos de fuerza mayor los siguientes:

»a) Los incendios causados por la electricidad atmosférica.

»b) Los fenómenos naturales de efectos catastróficos, como maremotos, terremotos, erupciones volcánicas, movimientos del terreno, temporales marítimos, inundaciones u otros semejantes.

»c) Los destrozos ocasionados violentamente en tiempo de guerra, robos tumultuosos o alteraciones graves del orden público".

La determinación de la fuerza mayor ha de hacerse en cada caso concreto, al no poderse admitir una teoría unitaria sobre su alcance y contenido, atendiéndose especialmente bien a lo insólito en cuanto a la periodicidad histórica, bien a su importancia cuantitativa, bien a las circunstancias cualitativas del caso.

El Consejo de Estado ha señalado en reiteradas ocasiones, entre otras en el Dictamen 986/2004, de 27 de mayo, que son causas de fuerza mayor aquellas, legalmente tasadas, que constituyen acontecimientos realmente insólitos y extraordinarios por su magnitud. Se trata de hechos que están fuera del círculo de actuación del obligado; de hechos que exceden visiblemente los accidentes propios del curso normal de los acontecimientos y de la vida por la importancia de su manifestación; de hechos ajenos e independientes de quienes los alegan; de hechos, en fin, que, aun siendo previsibles, tienen el carácter de inevitables.

En este supuesto no concurren los requisitos legalmente exigidos para considerar la existencia de fuerza mayor o riesgo imprevisible. Por tanto, sin la concurrencia específica y concreta de la exigencia legal de la fuerza mayor, no cabe desvirtuar el funcionamiento del principio de riesgo y ventura que rige la contratación administrativa.

Sobre esta cuestión en particular, este Consejo Consultivo, en el Dictamen 536/2022 (relativo a una resolución contractual), y en relación con el encarecimiento de los materiales por las circunstancias referidas por el reclamante, ya ha tenido ocasión de pronunciarse, manifestando: "Asimismo, el contratista alude a que la crisis provocada por la pandemia de la Covid-19 y por el conflicto bélico en Ucrania ha provocado un incremento de las materias primas necesarias para la ejecución del contrato, que se enmarcan en el riesgo imprevisible y no en el principio de riesgo y ventura del contrato. Frente a ello, recientemente el Consejo de Estado, en su Dictamen 769/2020, de 28 de enero de 2021, recuerda que `El principio de que los contratos han de realizarse a riesgo y ventura del contratista ha sido interpretado (entre otras muchas, por la Sentencia de 30 de abril de 1999 del Tribunal Supremo, en la misma línea de otra de 20 de enero de 1984, del mismo tribunal) en el sentido de que asume el riesgo de poder obtener una ganancia mayor o menor, o incluso perder cuando sus cálculos están mal hechos o no responden a las circunstancias sobrevenidas en la ejecución del contrato. Se deriva de todo ello que el contratista asume el riesgo derivado de las contingencias que puedan sobrevenir en la prestación de los suministros, pues la obligación del contratista es una obligación de resultado, no de actividad´".

Por tanto, rechazada la concurrencia de fuerza mayor, no tendría lugar la aplicación de la doctrina jurisprudencial del principio *rebus sic stantibus* alegada expresamente por la contratista.

En este sentido, el Dictamen 93/2019, de 28 de febrero, del Consejo de Estado, señala que "la doctrina de la cláusula *rebus sic stantibus*, como límite a la aplicación del principio de riesgo y ventura, no puede trasladarse sin más a otra construcción jurídica, la de la excesiva onerosidad, aplicable a las prestaciones caracterizadas por la conmutatividad contractual. El ordenamiento español nunca ha incorporado versiones de esta índole como otros cercanos que se orientan en esta línea. Pero aún en este planteamiento tampoco sería de aplicación ese límite (el de la excesiva onerosidad) cuando no se ha pretendido por el afectado, en el curso del periodo contractual de cumplimiento, medida alguna para hacer frente al mismo".

En este caso consta efectivamente la existencia de una revisión de precios, solicitada por la reclamante y reconocida por la propia dirección de obra en su informe de 25 de febrero de 2025 (documento 20 del expediente), para acto seguido indicar que, "No obstante, estos precios comenzaron a disminuir y estabilizarse de manera general precisamente coincidiendo con el inicio y el avance en la ejecución de las obras, tal y como puede apreciarse en la anterior gráfica".

Luego el incremento del coste de los materiales ya ha sido tenido en cuenta en dicha revisión de precios.

Por otro lado, el principio de riesgo y ventura es una expresión del carácter inmutable del contrato y un elemento de aleatoriedad de sus resultados económicos que, de acuerdo con la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de octubre de 2015 (rec. 2785/2014), 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. Por tanto, la aplicación de este principio hace que el contratista, al igual que se beneficia de las mayores ventajas que en relación con las previstas le depare la dinámica del contrato, ha de soportar la mayor onerosidad que para él pueda significar su ejecución (entre otras, sentencia del Tribunal Supremo de 20 de julio de 2016 rec. 229/2015).

A este respecto, el dictamen del Consejo de Estado n.º 769/2020, de 28 de enero de 2021, señala que "El principio de que los contratos han de realizarse a riesgo y ventura del contratista ha sido interpretado (entre otras muchas, por la sentencia de 30 de abril de 1999 del Tribunal Supremo, en la misma línea de otra de 20 de enero de 1984, del mismo tribunal) en el sentido de que asume el riesgo de poder obtener una ganancia mayor o menor, o

incluso perder cuando sus cálculos están mal hechos o no responden a las circunstancias sobrevenidas en la ejecución del contrato. Se deriva de todo ello que el contratista asume el riesgo derivado de las contingencias que puedan sobrevenir en la prestación de los suministros, pues la obligación del contratista es una obligación de resultado, no de actividad". En el contrato de obra la obligación principal es la de ejecutar la misma, no la del suministro de materiales, y su precio se fija en relación con la realización de la obra. Salvo fuerza mayor -que ya se ha indicado no concurre en ese supuesto-, la ejecución de la obra se realiza a riesgo y ventura del contratista (en el mismo sentido, dictamen de este Consejo 536/2022, de 1 de diciembre).

5ª.- Finalmente, en relación con el principio *factum principis*, según el Dictamen 632/94 del Consejo de Estado, se da dicha circunstancia "cuando la Administración está vinculada con un particular y lesiona la materia económica sinalagmáticamente acordada a través de un acto propio nacido del poder general del *imperium*. El hecho del príncipe para que se traduzca en una medida imperativa y de obligado cumplimiento para el contratista, ha de producir un daño especial a este último, que no derive de disposiciones de carácter general que se impongan como cargas públicas para todos los ciudadanos, debiendo, por otro lado, existir una conexión directa e inmediata entre el hecho del príncipe y el perjuicio de contratista".

De acuerdo con la definición doctrinal que se acaba de exponer, este Consejo no considera que exista un acto o actuación unilateral por parte de la Administración que haya provocado una lesión económica a la reclamante.

Así, en primer lugar, y sobre el retraso en el inicio de la ejecución de las obras por la falta de disponibilidad de los terrenos que habría provocado que la ejecución de las obras se demorara hasta el año 2022, el informe de la dirección de obra de 25 de febrero de 2025 destaca que el contratista solicitó hasta tres prórrogas con un plazo de dos meses cada una, todas las cuales fueron debidamente tramitadas y concedidas, y, a mayor abundamiento, las razones de dichas prórrogas obedecerían a cuestiones tales "como condiciones climatológicas adversas por exceso de lluvias durante los meses invernales", "demoras en la ejecución de las obras por falta de medios disponibles, en particular camiones para el transporte del material necesario a la obra", "obras ejecutadas no conforme al proyecto y que debieron repararse posteriormente" o "ejecución de las obras por fases", ninguna de las cuales, puede imputarse, a la Administración.

Por otro lado, se han apuntado también por la reclamante en sus alegaciones posibles deficiencias del proyecto de obras; en concreto se refieren a un "proyecto sin concretar, sin completar, sin contemplar partidas de obras, lleno de lagunas, que hubo que concretar en la medida que se ejecutaba la obra, con irregularidades importante, la obra ejecutada, nada tiene que ver con el Proyecto redactado y aprobado". Sin embargo, no consta que dicho proyecto haya sido impugnado o cuestionado en momento alguno, tal y como se encarga de recoger el informe de la dirección de obra en contestación a tales alegaciones, de 18 de septiembre de 2025, que literalmente expone: "el contenido del proyecto fue aceptado por el contratista en el momento de presentar su oferta, sin impugnar su contenido ni plantear objeciones durante la licitación. En ese sentido, el contratista asumió expresamente el proyecto como base técnica del contrato, incluyendo sus unidades de obra, mediciones y precios" y tampoco consta manifestación al respecto en el acta de recepción de las obras (documento 7 del expediente administrativo) de 8 de agosto de 2023, ni previamente, en el acta de comprobación del replanteo (documento 6 del expediente) de 14 de septiembre de 2022.

También cuestiona la reclamante la sucesión de hasta seis directores de obra, que pudieran provocar una mala organización de la misma.

Sobre esta cuestión el citado informe de 18 de septiembre de 2025 señala que "dichos relevos se produjeron por razones administrativas o contractuales, sin que ello supusiera interrupción en el seguimiento técnico ni contradicción en las instrucciones emitidas. En todo momento se mantuvo criterio técnico uniforme, con trazabilidad documental".

En definitiva, no consta ninguna decisión unilateral por parte de la Administración que haya podido alterar de manera relevante el contenido del contrato, y la obra se ha ejecutado conforme al proyecto aprobado.

Pero es que, además, el informe de la dirección de obra de 25 de febrero de 2025 pone de manifiesto una serie de hechos imputables únicamente a la contratista y que habrían incidido especialmente en el sobrecoste; a saber, "falta de organización de los tajos con maquinaria parada en la obra en numerosas ocasiones", el "empleo de maquinaria subcontratada en lugar de medios propios para ejecutar gran parte de los trabajos, "costosas reparaciones para corregir las obras ejecutadas no conforme al proyecto" y "obras ejecutadas por fases que duplicaron gastos por el desplazamiento a la obra de los equipos de trabajo". Todo ello, además, teniendo en cuenta que, como bien señala la dirección de obra en este informe, "El coste de ejecución

de las obras no se compone únicamente de materiales como pretende la empresa contratista, sino que también se compone de mano de obra, maquinaria y medios auxiliares, además de otros gastos indirectos y gastos generales estructurales".

La reclamante no ha llegado a aportar un informe pericial contradictorio que permita poner en cuestión las conclusiones señaladas por la dirección de obras, siendo así que únicamente se ha aportado informe emitido por ingeniero de caminos, canales y puertos colegiado de 31 de marzo de 2026, pero que se limita a valorar los presuntos daños sin llegar a determinar las causas y origen de los mismos.

Por lo expuesto, no puede apreciarse la existencia de responsabilidad contractual de la Administración contratante, que a su vez permitiese enervar la eficacia del principio de riesgo y ventura del contratista.

En consecuencia, la reclamación debe ser desestimada.

III
CONCLUSIONES

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

Procede desestimar, en los términos expuestos en el dictamen, la reclamación de responsabilidad contractual presentada por la UTE xxx2, debido a los daños y perjuicios derivados del desequilibrio económico del contrato de obras de ensanche y refuerzo de firma en la carretera de acceso a xxx2 desde la ccc-355.

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