Fiscalización Local

ISSN 2659-3572

Un blog sobre administración local

Penalidades al agente urbanizador: límites temporales en la ejecución del PAI

Publicado el 16 de noviembre de 2026

ENLACE PERMANENTE DE ESTA ENTRADA

https://www.fiscalizacionlocal.es/penalidades-agente-urbanizador-dictamen-cjc-601-2026/

Las penalidades al agente urbanizador en la ejecución de un Programa de Actuación Integrada en la Comunidad Valenciana.

Por : Maite Sanahúja Esbrí, Interventora de Administración Local, categoría Superior – Octubre 2026

En la aportación de hoy a nuestro blog vamos a estudiar una cuestión interesante como es la ejecución del programa de actuación integrada en el ámbito de la gestión urbanística y cómo debe actuar la administración local promotora ante los incumplimientos del agente urbanizador, especialmente desde la vertiente de la posible imposición de penalidades.

Ello nos lleva al interesante **Dictamen del Consell Jurídic Consultiu (CJC) de la Comunidad Valenciana número 601/2026, de 30 de julio** [1], en el que se analiza esta cuestión, y, especialmente, examina los límites temporales y materiales del ejercicio de las potestades administrativas en las relaciones contractuales, especialmente cuando la Administración ha contribuido, mediante su propia inactividad, a que desaparezca la finalidad que justificaba la medida que pretendía adoptar.

Así, resulta interesante estudiar los siguientes aspectos del citado Dictamen:

1. La naturaleza de las penalidades: el supuesto analizado por el CJC parte de un programa de actuación integrada (PAI) aprobado y adjudicado bajo la vigencia de la derogada Ley 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU).

A tal efecto, partiendo de la normativa aplicable en su momento, tanto urbanística como en materia de contratación administrativa, se desprende 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.

Y en ese sentido el CJC en el citado Dictamen 601/2026 recuerda 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 [**ECLI:ES:TSJCV:2020:6630**[2]], 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 [**ECLI:ES:TS:2005:3177]**[3], 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) . (…)"

De lo expuesto podemos extraer las siguientes conclusiones:

a) Que no resulta automáticamente aplicable el régimen propio del Derecho administrativo sancionador al caso que nos ocupa.

b) Que la Administración debe respetar las condiciones contractuales y legales que habilitan su imposición.

c) Que la penalidad debe responder a la finalidad para la que fue establecida.

Por ello, la Administración no puede transformar una medida coercitiva en un instrumento de castigo económico por una conducta pasada, y, especialmente, debe tenerse en cuenta que si las penalidades no tienen naturaleza sancionadora, no pueden utilizarse para castigar retrospectivamente un incumplimiento cuya ejecución ya ha concluido.

2. La pérdida sobrevenida de la finalidad coercitiva de las penalidades.

El citado Dictamen analiza, además, si ante el acuerdo del órgano competente de mantener la vigencia del Programa de Actuación Integrada e incoar simultáneamente el procedimiento para la imposición de penalidades implica que, tras las actuaciones posteriores en el tiempo, la potestad de imponer penalidades conserva, en este momento, la finalidad que el ordenamiento jurídico le atribuye.

En el supuesto analizado se parte de que el procedimiento para la imposición de penalidades ha permanecido durante varios años sin impulso efectivo que permitiera su resolución definitiva y que, 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, el CJC advierte que 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.

Así, el Dictamen 601/2026 del CJC valenciano argumenta: "(…) 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. (…)”

Esto conlleva que el CJC argumente que 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 y 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.

En suma, vemos que el órgano consultivo parte de que la facultad de opción prevista en el artículo 95.3 del derogado TRLCAP no se consuma por la mera incoación del procedimiento de resolución y ello se refuerza cuando se adopta el acto administrativo que exterioriza la decisión, lo que nos lleva a distinguir entre la voluntad administrativa de iniciar un procedimiento, la tramitación del mismo y la adopción del acto administrativo correspondiente.

Por tanto, el Ayuntamiento podía, en principio, reconsiderar su decisión de resolver el PAI e iniciar una actuación diferente, siempre que no existiera una resolución firme que lo impidiera y que respetara los restantes límites legales.

Y la clave de la Sentencia del Tribunal Supremo 652/2019, de 21 de mayo, recurso de casación 1372/2017 [**ECLI:ES:TS:2019:1689** [4]] es que la imposición de penalidades constituye una incidencia propia de la ejecución del contrato y no un procedimiento administrativo autónomo sometido a un plazo específico de caducidad.

Y no olvidemos lo esencial: ¿qué sentido tiene imponer una penalidad coercitiva cuando las obras ya están completamente ejecutadas y recibidas? En principio, ninguno.

La penalidad deja de cumplir su función de estimular el cumplimiento y se convierte materialmente en una consecuencia económica retrospectiva, y eso supone desnaturalizar la institución jurídica.

Del supuesto analizado por el CJC podemos extraer una serie de pautas prácticas:

a) Cuando se produce un incumplimiento contractual imputable al contratista, el órgano competente debe valorar inmediatamente las alternativas legalmente previstas, de forma que no resulta adecuado iniciar un expediente de penalidades y dejarlo paralizado indefinidamente.

b) La Administración debe analizar las causas reales del incumplimiento y determinar qué períodos son jurídicamente penalizables, ya que no todo retraso en una obra pública puede atribuirse automáticamente al contratista.

c) La concesión de una prórroga en la ejecución de un contrato o un PAI puede permitir la continuidad de la relación contractual sin suprimir necesariamente las consecuencias jurídicas de incumplimientos precedentes.

d) Cuando las obras ya están terminadas, debe examinarse si todavía subsiste alguna finalidad jurídicamente legítima que permita imponer penalidades, ya que no basta con afirmar que el procedimiento no ha caducado.

e) La inexistencia de caducidad no significa que la Administración pueda ejercer indefinidamente una potestad con independencia de su finalidad.

f) La finalidad de las penalidades es lograr el cumplimiento de una obligación pendiente, de forma que su imposición pierde justificación cuando la prestación ha sido íntegramente ejecutada y recibida, especialmente si ello se debe a la falta de impulso administrativo durante años.

No olvidemos, como conclusión, que las potestades públicas deben ejercitarse de forma eficaz, diligente y coherente con la finalidad legal que las justifica.

Esperemos que os haya servido la entrada de hoy.

Enlaces citados

Direcciones de los enlaces incluidos en el texto.

[1] https://www.cjccv.es/dictamenes/2026/CS/2026-0601.pdf

[2] https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/b0fdb194e243c392/20201130

[3] https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/ef1cecdcf5b8b0fe/20050623

[4] https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/2abbe93010785805/20190604

ENTRADA ORIGINAL

https://www.fiscalizacionlocal.es/penalidades-agente-urbanizador-dictamen-cjc-601-2026/

Fiscalización Local · ISSN 2659-3572