

Dictamen Núm. 11/2025

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
González Cachero, María Isabel
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
Baquero Sánchez, Pablo

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 23 de enero de 2025, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 11 de diciembre de 2024 -registrada de entrada el día 12 del mismo mes-, examina el expediente relativo al procedimiento de responsabilidad contractual incoado para el abono de facturas correspondientes a los servicios de organización, coordinación y ejecución de las actividades programadas por el Ayuntamiento de Oviedo entre el 4 de abril y el 14 de junio de 2024.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Mediante Resolución de 11 de octubre de 2024 el Alcalde del Ayuntamiento de Oviedo, a propuesta del Concejal de Gobierno de Hostelería, Turismo y Congresos, acuerda “incoar el procedimiento de responsabilidad contractual para, previos los trámites legalmente establecidos, proceder al abono de los

servicios efectivamente prestados por #reclamante#, (...) por el importe total de 287.057,08 euros, correspondiente a las facturas con número de registro de contabilidad 2024/2316, 2024/3309, 2024/4008 y 2024/4422”.

Asimismo, se dispone la acumulación de los procedimientos referidos al expediente “X” (por importe de 62.890,25 €) y al expediente “Y” (por importe de 224.166,83 €) en uno único, “dado que en ambos casos se trata de un procedimiento de responsabilidad contractual -de acuerdo con los informes de Intervención General-, referido a la misma empresa contratista y dimanantes del mismo contrato”, continuándose las actuaciones en el expediente con código “Y”.

2. Obran incorporados al expediente los particulares relativos a la factura 2024/2316 no abonada (expediente. “X”), seguidas del informe del Jefe de Sección de Turismo y Congresos del Ayuntamiento de Oviedo fechado el 12 de julio de 2024. En él se propone “aprobar el pago de la factura con número de registro de contabilidad 2024/2316, emitida (...) por la cuantía de 62.890,25 €, mediante reconocimiento extrajudicial de crédito, así como la convalidación del gasto por la Junta de Gobierno Local”. Expone que el contrato fue adjudicado por la Junta de Gobierno Local el 22 de febrero de 2019, con un precio de “un porcentaje de baja única del 9% sobre los precios unitarios y con un presupuesto máximo de 1.983.471 € IVA excluido y plazo de ejecución de tres años, con posibilidad de dos prórrogas anuales (...). El 11 de marzo de 2024 se emite informe-propuesta por el Director General de Hostelería, Turismo y Congresos solicitando modificación del referido contrato, incrementando el presupuesto anual máximo del mismo hasta el 10 %./ Dicha propuesta de modificación no se pudo realizar hasta ese momento por diversas vicisitudes (...). Durante el mes de marzo la facturación de los servicios prestados (...) fue de 93.382,15 € (...). Se pagó la factura n.º 2024/2315 por importe de 30.491,90 € y resta por pagar la factura n.º 2024/2316 por 62.890,25 €”. Señala que “el gasto se corresponde a servicios incluidos dentro del objeto contractual del contrato de

referencia y se realizaron dentro del plazo de duración del mismo, pues la última prórroga del contrato finalizaba el 3 de abril de 2024". Además, "se considera que se trata de un supuesto de anulabilidad, y no de nulidad radical, por lo que se entiende que no procedería el procedimiento de revisión de oficio".

Asimismo, se incorpora una memoria elaborada por la Oficina Presupuestaria el 31 de agosto de 2024 proponiendo continuar la tramitación del expediente "teniendo en cuenta que consta en el expediente Informe del Servicio, explicativo de la necesidad del mismo y sin que se aprecie vulneración del principio de buena fe por parte del acreedor". Y con fecha 3 de septiembre de 2024, la Adjunta al Jefe de Servicio e la Oficina Presupuestaria informa que "teniendo en cuenta que existe consignación presupuestaria adecuada y suficiente en el Presupuesto Municipal 2024 (operación de retención de crédito número 220240147843 por importe de 62.890,25 €); y siendo evidente la responsabilidad patrimonial de la Administración en este caso, dado que, de no satisfacer los respectivos créditos a favor del proveedor, se produciría un enriquecimiento injusto a favor del Ayuntamiento, entendemos procedente la tramitación del presente expediente de reconocimiento extrajudicial de obligaciones".

Figura igualmente el informe del Interventor General de 11 de septiembre de 2024, en el que deja constancia de que "existe crédito presupuestario adecuado y suficiente para atender las obligaciones económicas que se derivan del reconocimiento de la obligación". Y concluye que "conforme al criterio que en tal sentido mantiene el Consejo Consultivo del Principado de Asturias (...), no resulta preciso acudir a la revisión de oficio de los actos dictados con infracción del ordenamiento, sino reconducir la reclamación planteada al procedimiento de responsabilidad contractual al amparo del artículo 191 de la LCSP, y, con carácter previo, recabar dictamen del Consejo Consultivo del Principado de Asturias".

3. También se han incorporado los antecedentes correspondientes al expediente "Y". En el informe librado por el Jefe de Sección de Turismo y Congresos del Ayuntamiento de Oviedo el 12 de julio de 2024, se propone "Aprobar el pago de las facturas con número de registro de contabilidad 2024/3309, 2024/4008 y 2024/4422, a favor de (...) por la cuantía de 224.166,83 €, mediante reconocimiento extrajudicial de crédito, previos los trámites que sean oportunos". Tras exponer los antecedentes del contrato, explica que "finalizado el 3 de abril de 2024 el referido contrato (...) se han tenido que seguir prestando los servicios correspondientes al mismo para atender razones imperiosas de interés público puesto que dichos servicios -incluyendo, entre otros, los prestados por ordenanzas para la apertura y atención al público en los edificios, utileros, acomodadores y técnicos de audiovisuales-, eran imprescindibles (...) para el funcionamiento de los principales equipamientos de la ciudad en el ámbito congresual y musical./ Estas prestaciones fueron desarrolladas por el tiempo mínimo imprescindible para garantizar la continuidad del servicio, desde el 4 de abril hasta el 14 de junio de 2024, fecha, esta última, en la que se firma el nuevo contrato". Subraya que nos encontramos ante una "prestación efectiva de los servicios por el anterior contratista y conforme a los mismos precios del anterior contrato por necesidades imperiosas de interés público, y que ya se había iniciado el nuevo expediente de contratación y la licitación del nuevo contrato antes de finalizar el anterior, no existiendo voluntad maliciosa por las partes".

Igualmente se incorpora una memoria de la Oficina Presupuestaria municipal proponiendo continuar la tramitación del expediente "teniendo en cuenta que existe consignación presupuestaria adecuada y suficiente en el Presupuesto Municipal 2024 (operación de retención de crédito número 220240155967 por importe de 224.166,83 €".

Por último, figura el informe del Interventor General de 8 de octubre de 2024 en el que deja constancia de que "existe crédito presupuestario adecuado y suficiente para atender las obligaciones económicas que se derivan del

reconocimiento de la obligación”. Y concluye que “conforme al criterio que en tal sentido mantiene el Consejo Consultivo del Principado de Asturias (...), no resulta preciso acudir a la revisión de oficio de los actos dictados con infracción del ordenamiento, sino reconducir la reclamación planteada al procedimiento de responsabilidad contractual al amparo del artículo 191 de la LCSP, y, con carácter previo, recabar dictamen del Consejo Consultivo del Principado de Asturias”.

4. El día 11 de octubre de 2024 se da traslado a la contratista de la Resolución de 11 de octubre de 2024, concediéndole un plazo de audiencia de 5 días hábiles, indicándole el plazo máximo establecido para la notificación de la resolución finalizadora del procedimiento y los efectos del silencio administrativo.

Consta que el 14 de octubre de 2024 se registra de entrada un escrito por medio del cual la mercantil interesada muestra su “conformidad” respecto a los importes y facturas que se reflejan en la resolución enviada el 11 de octubre de 2024.

5. A petición del Instructor del procedimiento, el 3 de diciembre de 2024 se incorpora informe elaborado por un Letrado Consistorial en el que considera procedente declarar la responsabilidad contractual de la Administración en la contratación analizada, tanto en lo relativo a los servicios prestados en la parte correspondiente a una modificación contractual que finalmente no pudo acordarse durante la vigencia del contrato, como al período en el que se continuó prestando el servicio una vez finalizada la última de las prórrogas contractuales aprobadas y en consecuencia deben abonarse a la empresa las referidas facturas por importe total de 287.057,08 €.

En cuanto a los efectos, sigue la doctrina de este órgano consultivo expuesta en el Dictamen Núm. 111/2024.

6. Con fecha 5 de diciembre de 2024, el Concejal de Gobierno de Hostelería, Turismo y Congresos del Ayuntamiento suscribe propuesta en el sentido de “remitir el expediente al Consejo Consultivo del Principado de Asturias, solicitando el previo y preceptivo dictamen al reconocimiento de la responsabilidad contractual que se deriva, por un lado, de la modificación no tramitada y, por otro, de la prórroga tácita por el período entre el 4 abril y 14 junio de 2024, en relación con el contrato de servicios de organización, coordinación y ejecución de las actividades programadas por la Concejalía de Turismo en el Auditorio y Palacio de Exposiciones y Congresos (...), por importe total de 287.057,08 euros, IVA incluido”.

Esta propuesta se eleva a la Junta de Gobierno Local, que en sesión celebrada el 5 de diciembre de 2024 acuerda remitir el expediente al Consejo Consultivo y notificarlo al interesado advirtiéndole de que queda suspendido el plazo para resolver hasta la recepción del dictamen.

7. En este estado de tramitación, mediante escrito de 11 de diciembre de 2024, esa Alcaldía solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de responsabilidad contractual del Ayuntamiento de Oviedo objeto de los expedientes núm. “X” e “Y”, adjuntando a tal fin el enlace correspondiente para acceder electrónicamente al mismo.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en los artículos 13.2 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y 18.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, en

relación con el artículo 191.3, letra c), de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP), a cuyo tenor será preceptivo el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma 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”.

La consulta ha sido formulada por la Alcaldía del Ayuntamiento de Oviedo, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado b), y 40.1, letra b), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

Ha de advertirse que, aunque la literalidad del artículo 191.3, letra c) de la LCSP aluda a “reclamaciones dirigidas a la Administración”, la preceptividad del dictamen ha de comprender los supuestos en los que la contratista presenta unas facturas al cobro y la Administración decide encauzarlo por el procedimiento de responsabilidad contractual.

SEGUNDA.- Atendiendo a lo dispuesto en el capítulo I del título V de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), el Ayuntamiento de Oviedo se halla debidamente legitimado para iniciar el procedimiento, toda vez que la Junta de Gobierno Local es el órgano de contratación de los servicios que dan lugar a la responsabilidad contractual que se plantea.

TERCERA.- En lo que al plazo de prescripción se refiere, no puede obviarse que, en este caso, la finalidad a la que se dirige el procedimiento de responsabilidad contractual es el abono de las facturas correspondientes a servicios prestados en fechas recientes. 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” (entre otros, Dictámenes Núm. 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”.

En el caso examinado la contratista presenta al cobro unas facturas correspondientes a servicios prestados entre los meses de abril y junio de 2024, por lo que es evidente que no ha transcurrido el plazo de cuatro años legalmente establecido.

CUARTA.- Tratándose de un caso de responsabilidad contractual ha de estarse, por lo que al procedimiento se refiere, al específicamente contemplado en el artículo 97 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, que, según viene señalando reiteradamente el Consejo de Estado (por todos, Dictamen 337/2021), resulta de aplicación a estos casos junto con la LCSP, dada la fecha en que se adjudicó el contrato del que trae causa.

Las exigencias procedimentales que han de observarse para tramitar con las debidas garantías la pretensión de la adjudicataria son, de acuerdo con el precepto del RGLCAP que acaba de citarse, las siguientes: propuesta de la Administración o petición del contratista; audiencia del contratista e informe del servicio competente; informe, en su caso, de la Asesoría Jurídica y de la Intervención, y resolución motivada del órgano de contratación y subsiguiente notificación al contratista.

Obran en el expediente remitido el acuerdo de inicio, así como los informes del Servicio competente y de la Intervención municipal (que se incorporan materialmente al procedimiento antes de la audiencia a la contratista, que se libra con la misma resolución de inicio) y el informe de la Asesoría Jurídica. Aunque los informes del Servicio afectado y de la Intervención municipal son aquí anteriores a la resolución de inicio, no puede ignorarse la singularidad de este procedimiento -que se sustancia para el abono de las facturas presentadas y que deriva de un necesario informe de Intervención previo a la incoación del expediente-, por lo que en nada perjudica a la contratista aquella antelación y en nada aprovecharía al procedimiento una retroacción, que sólo abocaría a que el Servicio y la Intervención se reiteren en sus términos, frente a los que nada opone la empresa en cauce de alegaciones.

En cuanto a la competencia para resolver el procedimiento de responsabilidad contractual, conforme a lo señalado en el artículo 97 del RGLCAP, aquella corresponde al órgano de contratación. En el caso examinado, puesto que el contrato al que se refiere la pretensión resarcitoria analizada fue adjudicado por la Junta de Gobierno Local, de conformidad con lo establecido en la disposición adicional segunda, apartado 4, de la LCSP, habrá de ser dicho órgano el que dicte la resolución que ponga fin al procedimiento.

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, éste 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. Por tanto, incoados de oficio los procedimientos -que han sido objeto de acumulación- mediante Resolución de 11 de octubre de 2024, se aprecia -aparte de los efectos que derivan de no tratarse de un procedimiento de gravamen-, que no ha transcurrido el plazo para la resolución, mediando además un acuerdo de suspensión de ese plazo, que habrá de reanudarse a la fecha de recepción de este dictamen. No obstante, debemos recordar a la autoridad consultante que la comunicación al interesado del momento en el que se inicia el cómputo del plazo de suspensión “constituye un requisito esencial” sin el cual aquella “no puede entenderse válidamente producida” (por todos, Dictamen Núm. 254/2017). Por tanto, la Administración consultante deberá verificar en el momento de recepción del presente dictamen si efectivamente ha cumplido con el deber de notificar a la mercantil interesada la fecha en que la suspensión produce efectos.

QUINTA.- Entrando ya en el fondo del asunto, se somete a nuestra consideración un procedimiento de responsabilidad contractual con la finalidad de abonar a la contratista diversos servicios de organización, coordinación y ejecución de las actividades programadas por la Concejalía de Turismo en el Auditorio Príncipe Felipe y Palacio de Exposiciones y Congresos, derivados, por un lado, de una modificación no tramitada del contrato y, por otro, de la prórroga tácita por el período comprendido entre el 4 abril y 14 junio de 2024.

Se constata que el contrato fue adjudicado por la Junta de Gobierno Local el 22 de febrero de 2019 y formalizado con fecha 3 de abril de 2019, por un plazo de ejecución de tres años, prorrogables por dos anualidades.

En la resolución de inicio se subraya que en los informes emitidos por la Intervención General los días 11 de septiembre y 8 de octubre de 2024, se aprecia que “conforme al criterio que en tal sentido mantiene el Consejo

Consultivo del Principado de Asturias (...) no resulta preciso acudir a la revisión de oficio (...), sino reconducir la reclamación planteada al procedimiento de responsabilidad contractual al amparo del artículo 191 de la LCSP”.

En los supuestos de actuaciones contractuales irregulares, este Consejo ha expuesto en los Dictámenes Núm. 7/2022 y 307/2022, 53/2024 y 84/24, entre otros, el criterio que tanto el Consejo de Estado como los órganos consultivos autonómicos y la jurisprudencia mantienen respecto a las diferentes vías que existen para depurar los supuestos de contratación irregular (tales como ausencia de crédito presupuestario, adjudicaciones verbales, modificados improcedentes, prórrogas indebidas o utilización de un procedimiento contractual inadecuado); a saber, la revisión de oficio, la responsabilidad contractual *ex* artículo 191 de la LCSP -particularmente en los casos de prórrogas indebidas de contratos- e incluso, de una forma más restrictiva, la responsabilidad patrimonial. La posición de este órgano consultivo viene recogida en la Memoria correspondiente al año 2022, señalando que en determinados supuestos procede depurar la irregularidad contractual a través del procedimiento de responsabilidad contractual, desestimando, en consecuencia, la declaración de nulidad de la actuación administrativa cuando no concurre de forma notoria una infracción manifiesta y patente de la normativa contractual. Así, afirmábamos allí que “En estos casos, y sin perjuicio de que deba atenderse a las circunstancias particulares de cada expediente, para el pago de estos servicios cuando han sido encargados y recibidos de conformidad por la Administración, se juzga como cauce adecuado el previsto en el artículo 191 de la LCSP, siguiendo la doctrina del Consejo de Estado que emana de sus Dictámenes 606/2020 y 706/2021, siempre que concurran los presupuestos que a continuación se indican. En primer lugar, que la relación prorrogada se preste en las mismas condiciones que regían el contrato inicial regularmente adjudicado. En segundo lugar, que la prórroga informal no implique una manifiesta infracción del principio de concurrencia, lo que exige, en todo caso, que la Administración haya iniciado el correspondiente procedimiento de licitación. Así el Consejo, en los dictámenes

referidos, ha apreciado la concurrencia de esta condición cuando el contrato admitía legalmente una duración comprensiva del tiempo prorrogado irregularmente -por haberse establecido en los pliegos una duración inferior a la máxima legalmente permitida-, y también cuando aun habiendo incumplido el plazo de publicación previa del anuncio de la nueva licitación establecido en el artículo 29.4 de la LCSP la demora, atendidas las circunstancias del caso, no resulte excesiva”.

En el supuesto examinado, nos encontramos ante dos incidencias o irregularidades en la contratación diferentes. Por un lado, una modificación contractual iniciada dentro del período contractual pero que no pudo ser culminada a tiempo -siendo la factura resultante de 62.890,25 €- y, por otro lado, una prórroga irregular del contrato por necesidades de interés público para la continuidad por el tiempo imprescindible hasta la formalización del nuevo contrato -sumando las tres facturas resultantes de esta incidencia 224.166,83 €-.

En primer lugar, respecto a la modificación contractual la Asesoría Jurídica municipal -cuyas conclusiones asume la propuesta de resolución- considera que la doctrina señalada anteriormente resulta aplicable a este supuesto, toda vez que nos encontramos ante “una modificación prevista expresamente en el PCAP (por tanto ‘procedente’), que no pudo acordarse por falta de tiempo material para su tramitación y aprobación ante el inminente vencimiento de la última prórroga acordada”. De acuerdo con este razonamiento, el informe emitido por el Jefe de Sección de Turismo y Congresos pone de relieve que con fecha 11 de marzo de 2024 el Director General de Hostelería, Turismo y Congresos solicitó la modificación del contrato, “incrementando el presupuesto anual máximo del mismo hasta el 10 %”; pero “dicha propuesta de modificación no se pudo realizar hasta ese momento por diversas vicisitudes (...). Durante los meses de febrero y marzo de 2024 se produjo un fuerte incremento de actividades y servicios prestados conforme a este contrato, muchos de ellos difíciles de prever y cuantificar con mayor antelación, al tratarse de actividades propuestas y acordadas con escaso margen de tiempo, y por tanto siendo difícil conocer el

alcance y coste concreto de los servicios a prestar (...) con una mayor antelación". Finalmente, señala que "el 22 de marzo de 2024 se emite informe por el Asesor jurídico de la Sección de contratación, señalando que la tramitación de la modificación contractual propuesta, en ese momento, no resultaba posible a la vista de los plazos establecidos". Consta que durante el mes de marzo de 2024 la facturación de los servicios prestados fue de 93.382,15 €, habiéndose abonado a la contratista la factura n.º 2024/2315 por importe de 30.491,90 €, de modo que restaría por pagar la factura n.º 2024/2316 por 62.890,25 €.

En rigor, debemos reparar que la cláusula undécima del PCAP no incluye una causa de modificación del contrato que cumpla con los requisitos que exige el artículo 204 de la LCSP, ya que de acuerdo con su apartado 1 letra a) tales causas deben formularse "de forma clara, precisa e inequívoca". La citada cláusula undécima establece que: "Solo procederá la modificación del contrato por razones de interés público y en los casos y forma previstos en el Título V del Libro I de la LCSP, y de acuerdo con el procedimiento regulado el artículo 205 de la Ley, requiriendo la aprobación por el órgano de contratación, la audiencia del contratista y la emisión de informes por la Dirección Jurídica e Intervención Municipales, así como el previo dictamen del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, cuando el mismo sea preceptivo./ De acuerdo con lo anterior, se prevé, conforme al art. 204 de la LCSP, una modificación del presupuesto anual máximo del contrato por aumento de las actividades a realizar de hasta un 10% de cada anualidad del contrato./ La modificación deberá ser aprobada por el órgano de contratación a propuesta del responsable del contrato y previa audiencia al contratista e informe sobre existencia de crédito para atender el mayor gasto, en su caso"; por tanto, en realidad, el pliego se remite al artículo 205 que, a su vez, se refiere a las "modificaciones no previstas en el pliego de cláusulas administrativas particulares", para limitar la modificación al 10 % invocando, en este punto, el artículo 204, que en modo alguno se desarrolla en el propio pliego.

Ahora bien, ha de considerarse la mención hecha al artículo 204 de la LCSP a efectos de limitar la modificación a un 10% del precio inicial, junto a la previsión de tal modificación en la cuantificación del valor estimado del contrato (cláusula segunda) -y teniendo en cuenta que nos encontramos ante un contrato de servicios de prestación sucesiva, a demanda de la Administración (según sus necesidades de planificación), y que se abona por precio unitario, como resulta de la cláusula primera, apartados 1 y 2 (“el servicio deberá ser prestado en cualquier día de la semana, según los horarios de las actividades programadas”) y de la cláusula segunda, apartado 3, (“el precio del contrato será el resultado de aplicar a las prestaciones efectivamente realizadas los precios unitarios por categoría y hora que resulten de la oferta del adjudicatario”). En efecto, cabe considerar que la finalidad de la Administración era contemplar la posibilidad de modificar el contrato si las previsiones iniciales del Ayuntamiento sobre las prestaciones eran superadas sobrevenidamente, circunstancia que encuentra amparo en la disposición adicional trigésima tercera de la LCSP, en conexión con el artículo 204 del mismo texto legal. El hecho de que ese hipotético incremento del 10% se contemplase expresamente en el valor estimado del contrato (cláusula segunda del PCAP) permite, a pesar de la deficiente redacción de los pliegos en este punto, considerar que este fue el entendimiento general de todos aquellos que concurrieron a la licitación. Únicamente de este modo puede integrarse esta modificación irregular en el presente expediente de responsabilidad contractual, y en atención a que los órganos preinformantes han verificado la justificación y efectividad de los trabajos adicionales realizados por el licitador. No obstante, recomendamos que en lo sucesivo, en este tipo de contratos, cuando la Administración pretenda establecer esta modalidad de modificación contractual, muy atendible en este tipo de prestaciones, lo plasme de un modo adecuado, estableciendo expresamente la causa que da lugar a la modificación e invocando junto al artículo 204, la mencionada disposición adicional trigésima tercera de la LCSP. Deducido que los propios pliegos contemplan la posibilidad de modificación -y observado que su tramitación llegó

a iniciarse pero no se culminó- cabe concluir que el vicio cometido se incardina entre los de anulabilidad del artículo 40 de la LCSP (que en su letra a) se refiere al incumplimiento de las circunstancias y requisitos exigidos para la modificación de contratos en los artículos 204 y 205), pues en tanto la modificación se prevé en los pliegos no se suplanta la concurrencia. Se advierte que el pasado 16 de diciembre de 2024 la Comisión Europea decidió llevar a España ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea por no haber traspuesto correctamente las directivas sobre contratación pública -en la medida en que la legislación española "se desvía notablemente de las reglas de la Unión" en lo referido entre otros extremos a los supuestos de modificación contractual que deberían someterse a una licitación abierta-. Con esta cautela, que nos aboca a subrayar que las causas que amparan la modificación han de articularse "de forma clara, precisa e inequívoca", puede concluirse que en este caso nos enfrentamos a la aplicación de una previsión de los pliegos sin que el resultado sea la sustracción del negocio a la concurrencia -que conduciría a la nulidad radical-.

En suma, procede regularizar las actuaciones sometidas a consulta por el cauce de la responsabilidad contractual *ex* artículo 191.3, letra c), de la LCSP.

Por lo que se refiere a los servicios prestados desde el 5 de abril hasta el 14 de junio de 2024, cuando ya estaban agotados el plazo contractual y sus prórrogas, los distintos servicios preinformantes -cuyas conclusiones han sido asumidas en la propuesta de resolución- consideran que los criterios señalados anteriormente resultan aplicables a este supuesto, toda vez que se han recibido prestaciones que cuentan con la conformidad del órgano de contratación, las mismas responden a la prolongación de una relación contractual previa en idénticos términos, la irregularidad se reduce a una demora en la preparación y tramitación de la nueva licitación (retraso que se imputa a la saturación de los servicios municipales a la falta de personal suficiente en los mismos, así como a la espera que de culminasen las negociaciones para un convenio colectivo de servicios técnicos y auxiliares para el sector de los eventos a fin de calcular más precisamente los costes de la licitación del contrato) y consta la conformidad de

los servicios técnicos municipales con el importe facturado, coincidente con los importes del contrato finalizado, así como la existencia de crédito presupuestario.

En atención a estos elementos, la Asesoría Jurídica municipal estima, con cita de la doctrina de este Consejo Consultivo (singularmente, el Dictamen Núm. 111/2024), que estamos ante un supuesto de falta de aplicación expresa del artículo 29.4 de la Ley de Contratos del Sector Público, de modo que “pudo aquí haberse omitido alguna formalidad, con la que se debió documentar y exteriorizar la aplicación de esta excepcional prórroga, pero no se omitió el procedimiento de adjudicación”, pues no nos enfrentamos a una adjudicación verbal que suplantara la concurrencia sino a una prórroga adicional a la contemplada en los pliegos que pudo ampararse en el mencionado artículo 29.4 aunque no llegara a formalizarse. Se concluye que esta doctrina “es plenamente aplicable al presente caso al concurrir un supuesto sustancialmente idéntico”.

En rigor, el caso examinado no es idéntico al que se aborda en el referido Dictamen Núm. 111/2024, pues en el supuesto allí planteado el anuncio de la nueva licitación se había publicado con la antelación exigida (tres meses) por el artículo 29.4 de la LCSP, lo que lleva a puntualizar que la continuidad de la empresa “hasta que comience la ejecución del nuevo contrato” no entraña una adjudicación *ex novo* sino una prórroga ahora amparada por la norma.

Aunque no se ha remitido a este Consejo la información relativa a la nueva licitación, se ha comprobado que el anuncio de licitación se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 19 de marzo de 2024, es decir, apenas 15 días antes de vencer la última prórroga -3 de abril de 2024-, por lo que se asemeja a los resueltos por este Consejo en sus Dictámenes Núm. 157/2023, 53/2024, 54/2024 y 84/2024, en los que, apreciándose una irregularidad temporal relativa al plazo para publicar el anuncio de la nueva licitación, esta no reviste entidad para sustentar una nulidad radical por omisión de procedimiento. En efecto, asomándonos al carácter contractual o extracontractual de la compensación debida, venimos apreciando que el ámbito

de aplicación de uno y otro régimen de responsabilidad debe aquilatarse cuando nos enfrentamos a supuestos cuyo contexto delata su pertenencia a uno u otro género -contractual o extracontractual-, ponderándose además que la responsabilidad patrimonial o extracontractual está llamada a operar a modo de cláusula residual que garantice la indemnidad de quienes no cuenten con otro medio. El Consejo de Estado, en doctrina que compartimos, viene ahora estimando (entre otros, Dictámenes 606/2020 y 706/2021) que, dado que en la mayoría de los supuestos de contratación irregular de estas características (prórrogas tácitas de servicios) se parte de una previa relación contractual que unía al contratista y a la Administración, las prestaciones que deban compensarse están claramente vinculadas con ese previo contrato, de modo que resulta mucho menos forzado que el pago se canalice en el contexto de una responsabilidad de naturaleza contractual, concluyendo que “el incuestionable contexto contractual que presentan supuestos como el aquí dictaminado, caracterizado por la persistencia en la prestación de un servicio sin solución de continuidad una vez extinguido y no prorrogado un previo contrato, o sin haberse culminado el contrato que estaba tramitándose, obliga a conceder una clara preferencia a la vía de la responsabilidad contractual”.

En el supuesto que nos ocupa ha de ponderarse que, tal como se advierte en el informe del Jefe de Sección de Turismo y Congresos, se continuó prestando el servicio “para atender razones imperiosas de interés público”, subrayando igualmente que los servicios prestados son “para el funcionamiento de los principales equipamientos de la ciudad en el ámbito congresual y musical” y, en tanto se resolvía el nuevo procedimiento de adjudicación ha sido efectivamente prestado por la adjudicataria de la licitación precedente, “por el tiempo mínimo imprescindible para garantizar la continuidad del servicio”, actuando ambas partes “bajo el principio de buena fe y confianza legítima, sin intención de evitar las reglas de la contratación pública”. En dicho informe se explica que “entre los factores que han dado lugar al retraso en la preparación y tramitación del expediente, impidiendo la formalización del nuevo contrato a

tiempo, aparte de la saturación de los servicios municipales y la falta de personal suficiente en los mismos”. Y destaca que “desde comienzos de 2023, se habían iniciado las negociaciones para un convenio colectivo de servicios técnicos y auxiliares para el sector de los eventos, constituyéndose la mesa negociadora entra sindicatos y patronal. Ante la gran incertidumbre para los próximos años en materia laboral y de costes salariales en el ámbito del contrato de referencia, se trató de esperar a que se aprobara el referido convenio colectivo, a fin de calcular de forma más precisa los costes y precios de licitación del contrato, y así poder promover una adecuada concurrencia al mismo, ajustando correctamente los precios y evitando que quedase desierto. Finalmente, ante la falta de avance de las negociaciones y la no aprobación del convenio, tuvo que lanzarse igualmente la licitación”. Lo anterior, unido al reducido lapso temporal durante el cual se mantiene la contratación irregular (dos meses y diez días), que no supera por tanto los nueve meses previstos en el artículo 29 de la LCSP, permite aplicar sin dificultad la doctrina de este Consejo Consultivo (por todos, Dictamen Núm. 157/2023).

En suma, nos hallamos ante la continuidad de la prestación desarrollada por una misma empresa y en idénticas condiciones que se prolongó durante apenas dos meses adicionales a las prórrogas acordadas. Además, es patente que se trata de un servicio “imprescindible” y de interés general que no podía quedar interrumpido, tal y como se infiere de la naturaleza del contrato; que no habiendo manifestado oposición expresa a la continuación del mismo el contratista estaba obligado a continuar en su ejecución hasta la formalización del nuevo contrato, y que, en todo caso, la prestación y facturación de los servicios se ejecutó durante un limitado período temporal y de conformidad con las condiciones y precios pactados en el extinto contrato. Y como ya hemos apuntado, en el momento de procederse a la prórroga ya se había suscitado la concurrencia a través de la oportuna licitación -con lo que no se atenta contra los principios que presiden la contratación pública-.

Así las cosas, en el asunto examinado este Consejo comparte el criterio del Consejo de Estado en supuestos similares al que nos ocupa (entre otros, Dictámenes 606/2020 y 1592/2022), en el sentido de que “el pago de los servicios o trabajos adicionales realizados por el contratista `a vista, ciencia y paciencia´ de su (...) Administración contratante se ponga en referencia con el previo contrato que ligó a las partes, desembocando en una responsabilidad de naturaleza contractual”, y estima que, por las razones señaladas, concurren las circunstancias necesarias para regularizar las actuaciones sometidas a consulta por el cauce de la responsabilidad contractual *ex* artículo 191.3, letra c), de la LCSP.

Con todo, el Consejo Consultivo reitera la necesidad de evitar la repetición de prácticas irregulares como las suscitadas en este expediente, y advierte sobre la conveniencia de dar un adecuado cumplimiento a la exigencia legal de programar la actividad de contratación pública prevista en el artículo 28.4 de la LCSP, con el fin de evitar la reiteración de contrataciones irregulares, pero previsibles, por falta de una adecuada ordenación de los plazos y procedimientos. Todo ello, sin perjuicio de las responsabilidades que pudieran derivarse para funcionarios y autoridades (disposición adicional vigésima octava de la LCSP).

En consecuencia, la responsabilidad reconocida precisa, en todo caso, de un acto de convalidación (que puede sustanciarse de forma análoga a un supuesto de omisión de la fiscalización previa como sugiere el Consejo de Estado en el Dictamen 1592/2022), debiendo advertirse que en el contexto de contrataciones irregulares de servicios convalidadas la jurisprudencia ha señalado que el día inicial para el cómputo de los intereses de demora es el siguiente al transcurso de los treinta días posteriores al momento de la convalidación del gasto (Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de mayo de 2020 -ECLI:ES:TS:2020:1371-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª). Ello sin perjuicio de los intereses que procedan para la actualización de valores monetarios. Debe advertirse, no obstante la pendencia de la cuestión de interés

casacional (Auto del Tribunal Supremo de 2 de febrero de 2024, -ECLI:ES:TS:2024:1084A-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª) referida al día inicial para el cómputo de los intereses de demora en los supuestos en los que la prestación del servicio continua una vez finalizada la duración del contrato.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que procede declarar la responsabilidad contractual del Ayuntamiento de Oviedo y abonar a las facturas pendientes por los servicios prestados, en los términos señalados en el cuerpo del presente Dictamen.”

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,

EXCMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE OVIEDO.