

Dictamen Núm. 200/2025

V O C A L E S :

Baquero Sánchez, Pablo
Presidente
Díaz García, Elena
Menéndez García, María Yovana
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
Santiago González, Iván de

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 30 de octubre de 2025, por medios electrónicos, 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 27 de agosto de 2025 -registrada de entrada al día siguiente-, examina el expediente relativo al procedimiento de responsabilidad contractual derivada del contrato de servicios de organización, coordinación y ejecución de las actividades programadas por el Ayuntamiento de Oviedo.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Mediante Resolución de 28 de mayo de 2025 el Concejal de Gobierno de Hostelería, Turismo y Congresos (Delegación acordada por Resolución n.º/...., de 19 de junio de 2023), acuerda “incoar el procedimiento de responsabilidad contractual para, previos los trámites legalmente establecidos, proceder al abono de los servicios efectivamente prestados por, (...) por el importe total de 79.914,53 euros, IVA incluido, correspondiente a la factura con número de registro de contabilidad/.....”.

2. Obran incorporados al expediente los particulares relativos a la factura/.... no abonada (expediente/.CC), seguidas del informe del Director General de Hostelería, Turismo y Congresos del Ayuntamiento de Oviedo fechado el 18 de febrero de 2025. En él se propone "tramitar el reconocimiento de deuda, vía responsabilidad contractual o procedimiento que se estime oportuno, siguiendo los trámites de la Instrucción de la Concejalía de Gobierno de Economía, Transformación Digital y Políticas Sociales para el alta y funcionamiento de un nuevo procedimiento para el 'reconocimiento de deuda' en las distintas unidades administrativas (BIM, 26-12-2024) y proceder al pago (...) de la factura con número de registro en contabilidad/...., por la cuantía de 79.914,53 euros, IVA incluido, habilitando previamente para ello el crédito correspondiente en el ejercicio 2025". Expone que el contrato fue adjudicado por la Junta de Gobierno Local el 16 de mayo de 2024, con un precio de "con un porcentaje de baja única del 0,10 % sobre los precios unitarios y con un precio máximo del contrato de 2.083.590,23 euros (IVA -21 %- incluido) y plazo de ejecución de dos años, prorrogable por una anualidad". Añade que el 18 de noviembre de 2024 se emite informe-propuesta desde el área de Hostelería, Turismo y Congresos considerando "necesario realizar un reajuste de anualidades presupuestarias del contrato, incrementando la anualidad de 2024 en un total de 80.000 €, mediante la minoración de la anualidad de 2025 en 50.000 € y la de 2026 en 30.000 €, en todos los casos IVA incluido". No obstante, se indica que "consultado con otras áreas municipales, se constata que, en un supuesto sustancialmente similar, se acababa de rechazar la tramitación de un reajuste de anualidades al considerarse necesaria una modificación contractual", lo que origina que se devuelva el expediente al servicio; y debido a que la instrucción municipal n.º 1/2024, por la que se regulan las operaciones de cierre del ejercicio 2024 relativas al presupuesto de gastos, establece que: "Las facturas derivadas de prestaciones de servicios de carácter mensual correspondientes al mes de diciembre han de tener fecha 31 de diciembre de 2024. Ni anterior, ni posterior", lo que impide "tramitar a

tiempo (...) una modificación contractual antes de finalizar el mes de noviembre, teniendo en cuenta que la mensualidad de diciembre se imputaría presupuestariamente ya al ejercicio 2025". Defiende que "existe buena fe" por ambas partes, que han operado "bajo el principio de confianza legítima y atendiendo a necesidades de interés público, con la finalidad de poder dar cumplimiento a las diversas actividades programadas, especialmente en lo relacionado con la Capitalidad Española de la Gastronomía".

Asimismo, se incorpora una memoria elaborada por la Oficina Presupuestaria el 21 de mayo de 2025 proponiendo continuar la tramitación del expediente "teniendo en cuenta que consta en el expediente informe del Servicio explicativo de la necesidad del mismo, que se han realizado por parte del acreedor los servicios a su cargo, aportándose la factura correspondiente y que por parte de los servicios técnicos municipales se han examinado y conformado los servicios prestados". Y los autores de la memoria informan que "existe consignación presupuestaria adecuada y suficiente en el Presupuesto Municipal 2025".

Figura igualmente el informe del Interventor General de 23 de mayo de 2025, 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".

3. El día 2 de junio de 2025 se da traslado a la contratista de la Resolución de 28 de mayo de 2025, 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.

4. En respuesta a la consulta planteada por el Instructor del procedimiento, el 17 de junio de 2025 el Jefe de Servicio de Participación, Transparencia y Atención Ciudadana informa que, “consultado su soporte informático desde el día 3 al 11 de junio de 2025, ambos inclusive, no aparece presentada ninguna alegación”.

5. A petición del Instructor, el 15 de julio de 2025 se incorpora informe elaborado por un Letrado Consistorial en el que, considerada la doctrina del Consejo Consultivo del Principado de Asturias en relación con irregularidades contractuales similares, “se estima procedente acudir al procedimiento de resolución de la incidencia contractual (art. 97 RGLCAP) a fin de declarar la responsabilidad contractual y proceder al abono de la factura emitida por la contratista (...) por importe total de 79.914,53 euros”.

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

6. Mediante diligencia de 18 de agosto de 2025, el Director General de Hostelería, Turismo y Congresos hace constar que la contratista no ha presentado alegaciones dentro del plazo concedido a tales efectos, por lo que “se procede a continuar con la tramitación del expediente conforme a lo previsto en la normativa vigente”.

7. Con fecha 19 de agosto de 2025, 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 de los servicios prestados por la empresa (...), en la parte correspondiente a una modificación contractual que no pudo finalmente tramitarse, en relación con el contrato de servicios de organización, coordinación y ejecución de las actividades programadas por la

Concejalía de Hostelería, Turismo y Congresos, por importe total de 79.914,53 euros, IVA incluido”.

Esta propuesta se eleva a la Junta de Gobierno Local, que en sesión celebrada el 21 de agosto de 2025 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.

Consta que el día 25 de agosto de 2025 se notifica a la mercantil dicho acuerdo.

8. En este estado de tramitación, mediante escrito de 27 de agosto de 2025, 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 del expediente núm., adjuntando a tal fin el enlace correspondiente para acceder electrónicamente al mismo.

A la vista de tales antecedentes, formulamos la siguiente consideración fundada en derecho:

ÚNICA.- La Administración municipal plantea la consulta como un supuesto de responsabilidad contractual, de acuerdo con el artículo 97 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP); sin embargo, una vez estudiado el expediente apreciamos que, en este caso, la incidencia surgida en la ejecución del contrato debe ser resuelta aplicando las normas presupuestarias previstas específicamente para atender al tipo de vicisitudes que aquí se suceden, cauce que además de ser el idóneo jurídicamente, resulta más eficaz para el desenvolvimiento de la propia Administración.

En síntesis, nos encontramos en presencia del contrato de servicios de organización, coordinación y ejecución de las actividades programadas por la Concejalía de Hostelería, Turismo y Congresos, que se ejecuta en función de las necesidades que tenga la Administración (apartado 1 del anexo I del PCAP, en conexión con la disposición adicional trigésimo tercera de la LCSP), que debido a requerimientos extraordinarios -vinculados a la celebración de eventos relacionados con la declaración de la ciudad de Oviedo como “Capital Española de la Gastronomía 2024”- produjo un mayor gasto del inicialmente previsto para la anualidad de 2024. Ante esta situación el servicio competente propone un reajuste de anualidades que, respetando el precio de adjudicación, esto es, el límite presupuestario inicialmente previsto, implicaba incrementar la anualidad de 2024 en 80.000 euros, y reducir ese aumento en las anualidades siguientes a razón de 50.000 euros en la de 2025 y 30.000 euros en la de 2026. No obstante, en el informe del servicio se indica lacónicamente que “consultado con otras áreas municipales, se constata que, en un supuesto sustancialmente similar, se acababa de rechazar la tramitación de un reajuste de anualidades al considerarse necesaria una modificación contractual” (folio 5), y dada la fecha en la que se registra la factura que incurre en el exceso de crédito (20 de diciembre de 2024) no es posible tramitar esa modificación.

Pues bien, en ese momento debería haberse procedido como proponía el servicio gestor, es decir, a través de un reajuste de las anualidades, de acuerdo con el artículo 96 del RGLCAP, en concreto, su primer apartado dispone que: “Cuando por retraso en el comienzo de la ejecución del contrato sobre lo previsto al iniciarse el expediente de contratación, suspensiones autorizadas, prórrogas de los plazos parciales o del total, modificaciones en el proyecto o por cualesquiera otras razones de interés público debidamente justificadas se produjese desajuste entre las anualidades establecidas en el pliego de cláusulas administrativas particulares integrado en el contrato y las necesidades reales en el orden económico que el normal desarrollo de los trabajos exija, el órgano de contratación procederá a reajustar las citadas anualidades siempre que lo permitan los remanentes de los créditos aplicables, y a fijar las compensaciones

económicas que, en su caso, procedan”. Circunstancias que, de acuerdo con el expediente concurrían en el presente caso, a saber, existió un incremento de actividades debido al desarrollo de los actos de la capitalidad española de gastronomía, es decir, razones justificadas de interés público; había crédito para atender el pago de esos servicios adicionales, tal incremento no alteraba el límite presupuestario que venía determinado por el precio de adjudicación, distribuido en las tres anualidades (2024, 2025 y 2026) -apartado 5 del anexo I del PCAP- y se contaba con el consentimiento del contratista (así lo indica el informe del servicio, folio 5). Por tanto, no era necesario tramitar la modificación del contrato por esta causa: un exceso en una de las anualidades previstas, compensado con una reducción equivalente en las siguientes.

El segundo párrafo de la mencionada disposición adicional trigésimo-tercera de la LCSP establece que “En el caso de que, dentro de la vigencia del contrato, las necesidades reales fuesen superiores a las estimadas inicialmente, deberá tramitarse la correspondiente modificación. A tales efectos, habrá de preverse en la documentación que rija la licitación la posibilidad de que pueda modificarse el contrato como consecuencia de tal circunstancia, en los términos previstos en el artículo 204 de esta Ley. La citada modificación deberá tramitarse antes de que se agote el presupuesto máximo inicialmente aprobado, reservándose a tal fin el crédito necesario para cubrir el importe máximo de las nuevas necesidades”, precepto que debe interpretarse en el sentido de que las necesidades no previstas impliquen que se vaya a superar el crédito máximo autorizado y comprometido inicialmente, que es el precio por el que se adjudica el contrato; una interpretación distinta privaría de cualquier utilidad al procedimiento especial del reajuste de anualidades. Lo cierto es que el apartado 28 del anexo I del PCAP preveía la posibilidad de modificar el contrato cuando se produjere un “aumento o reducción del servicio y de las actividades a realizar atendiendo a las necesidades reales o asimismo por apertura de nuevas instalaciones o cierre de estas que genere aumento o reducción de necesidades o del número de horas estimadas (naturaleza técnica u operativa)”, es decir, contemplaba como causa específica de modificación

también la reducción, a diferencia de la disposición adicional trigésimo tercera de la LCSP que se refiere únicamente al aumento de las necesidades inicialmente previstas, si bien, en el caso que se somete a dictamen no se plantea ninguna reducción del precio de adjudicación, sino simplemente una nueva distribución de sus anualidades, sin que se altere el precio inicial de adjudicación, que opera, en principio, como límite de gasto para la Administración por cuanto supone la concreción al límite genérico del presupuesto de licitación (artículo 100.1 de la LCSP).

En este caso, el reajuste de anualidades no supone una modificación del contrato, no altera ninguno de los elementos esenciales de la relación jurídica inicialmente contraída, no afecta a las partes del contrato, ni al objeto, ni al precio, ni al plazo de duración, ni tampoco muda ninguna de las condiciones de ejecución pactadas. Es más, la propia finalidad del contrato, a la que se refiere expresamente el anexo XVII del PCAP al indicar que "Se trata de un contrato de servicios en función de las necesidades" determina que la distribución de anualidades es simplemente una previsión, puesto que la Administración no conoce de antemano cuáles serán las necesidades reales que tendrá que afrontar en cada momento durante la vigencia del contrato, y mientras estas puedan satisfacerse dentro del límite del precio de adjudicación, la reprogramación de las anualidades no alcanza la entidad de modificación contractual. Únicamente tiene efectos de carácter presupuestario y contable, de orden interno para la Administración municipal.

De ahí que la normativa de contratos regule un procedimiento específico para llevar a cabo el reajuste de anualidades en el artículo 96 del RGLCAP, que por regla general exigirá la conformidad del contratista "salvo que por razones excepcionales de interés público determinen la suficiencia del trámite de audiencia del mismo" -hasta ese punto es de orden interno para la Administración, que podrá ejecutar el reajuste unilateralmente- y "el informe de Intervención", para garantizar la existencia de crédito suficiente que cubra adecuadamente la reprogramación. Por tanto, la existencia de un cauce procedimental propio, hace inoportuno acudir al previsto para "la resolución de

incidencias surgidas en la ejecución del contrato” del artículo 97 del RGLCAP que explícitamente señala su carácter subsidiario, al disponer su aplicación “Con carácter general, salvo lo establecido en la legislación de contratos de las Administraciones públicas para casos específicos”.

Así las cosas, no estamos ante un supuesto de responsabilidad contractual, ni tampoco este caso es análogo al que fue objeto de nuestro Dictamen Núm. 11/2025, de 23 de enero, pese a que en el expediente administrativo se utilice como referencia. En aquella ocasión, la misma Administración consultante, sometía a nuestra consideración el pago de varias facturas que traían causa del contrato anterior a este, pero por motivos sustancialmente diferentes; en aquel supuesto, agotado el crédito autorizado inicialmente, no se llegó a tramitar la modificación preceptiva del contrato y se prolongó irregularmente el servicio más allá de su plazo máximo de ejecución, una vez que ya se había iniciado el procedimiento de licitación que dio lugar a la adjudicación del presente contrato. Por el contrario, en el caso que nos ocupa ahora, la Administración no ha rebasado el límite presupuestario ni temporal al que queda vinculada, ni tampoco ha omitido un procedimiento de modificación contractual al que como hemos razonado no estaba obligada; de ahí que esta situación no pueda reconducirse a un supuesto de responsabilidad contractual, por cuanto venimos diciendo, no existe una incidencia en la ejecución del contrato, sino simplemente un reajuste de las anualidades inicialmente previstas.

Desde el punto de vista de la legalidad presupuestaria, vista como el aspecto jurídico-financiero que acompaña inextricablemente al régimen jurídico-administrativo de la contratación, al adjudicarse el contrato y este tener naturaleza plurianual, el gasto se autoriza y compromete por el importe total, es decir, el acto de autorización y disposición (o compromiso) es un acto único, con la particularidad de que contempla una cadencia temporal de ejecución del gasto a lo largo de varios ejercicios, por lo que una parte del gasto que se aprueba tiene su financiación asegurada a través del presupuesto corriente, mientras que la parte que ha de ejecutarse en años sucesivos deberá

financiarse, cuando llegue el momento, con presupuestos que aún no han sido sometidos a la decisión del Pleno. En cualquier caso el compromiso o disposición es el acto que vincula a la Hacienda Local -artículo 56.2 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril por el que se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos-, y que se contrae en el momento de la adjudicación del contrato, extendiéndose a la suma del conjunto de las anualidades, esto es, al precio de adjudicación; en otras palabras, en el contrato que nos ocupa, el compromiso de gasto ha sido regularmente contraído en el momento de la adjudicación del mismo.

Dado que en este caso se plantea el pago de una factura registrada el 20 de diciembre de 2024 por servicios prestados en noviembre de aquel año, y puesto que la Administración no ha llevado a cabo el reajuste de anualidades y la consiguiente modificación presupuestaria, el pago de la factura pugna con el principio de anualidad presupuestaria (artículo 174.1 y 176.1 del TRLHL). No obstante, una vez se ha despejado que la obligación que ampara el pago de dicha factura se ha contraído regularmente por la Administración municipal, cabría aplicar la excepción que permite imputar al presupuesto corriente obligaciones vencidas en ejercicios anteriores, prevista en el propio artículo 176.2 letra b), según el cual, "No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, se aplicarán a los créditos del presupuesto vigente, en el momento de su reconocimiento, las obligaciones siguientes: (...) b) Las derivadas de compromisos de gastos debidamente adquiridos en ejercicios anteriores, previa incorporación de los créditos en el supuesto establecido en el artículo 182.3", y en el artículo 26.2 letra b) del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, ya mencionado. Por tanto, no existe óbice ni contractual ni presupuestario para afrontar el pago de la factura presentada por el contratista por los servicios prestados de acuerdo con el contrato administrativo que le vincula con el Ayuntamiento, máxime cuando consta en el expediente que los órganos municipales competentes certifican que existe consignación presupuestaria adecuada y suficiente en el presupuesto municipal para 2025.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no procede declarar la responsabilidad contractual, no apreciándose una incidencia en la ejecución que deba sustanciarse como tal sino un reajuste de las anualidades inicialmente previstas que no requiere de aquella declaración, por lo que no concurre obstáculo contractual o presupuestario para afrontar el pago de la factura.”

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE OVIEDO.