

Dictamen Núm. 181/2025

**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 9 de octubre 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 8 de agosto de 2025 -registrada de entrada el día 12 de ese mismo mes-, examina el procedimiento de responsabilidad contractual en relación con las actuaciones relativas a la prórroga, entre noviembre de 2024 y agosto de 2025, de la prestación de los servicios de salvamento, socorrismo y primeros auxilios en las piscinas municipales de la Corredoria y del Parque del Oeste.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1.** Con fecha 31 de octubre de 2019, la Junta de Gobierno Local acordó adjudicar el contrato del servicio de salvamento acuático, socorrismo y primeros auxilios destino a las piscinas municipales de la Corredoria y del parque del Oeste a la empresa (...), en los precios ofertados de 27,36 €/hora socorrista, y unos precios máximos de 529.949,28 € y 2.033.730,72 € (IVA excluido para todos los precios), así como todas las demás condiciones de su oferta para los

lotes 1 y 2, respectivamente siendo el plazo de ejecución de 4 años, prorrogable por una anualidad. El contrato fue formalizado con fecha 29 de noviembre de 2019 y el día 22 de noviembre de 2023 la Junta de Gobierno Local aprueba la primera y única prórroga, con efectos hasta el 29 de noviembre de 2024 (Expte. CC 2019/XX).

**2.** El 12 de diciembre de 2024 la Sección de Deportes del Ayuntamiento emite un informe, en el que expone que “por acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha 23-10-2024 se aprueban los pliegos de la nueva licitación del contrato (Expte. CC 2024/XXX) y el anuncio se publica con fecha 25-10-2024 en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE). Sin embargo, con fecha 28-11-2024, la Junta de Gobierno acuerda ‘el desistimiento de la licitación CC 2024/XXX’ (publicado en el DOUE de fecha 2-12-2024), y el inicio de ‘los trámites para la aprobación de un nuevo expediente de contratación con el mismo objeto, subsanando errores y deficiencias detectados en la presente licitación’. En consecuencia, a la fecha, dicho contrato sigue pendiente de adjudicación./ Significar que seis meses antes de la fecha de finalización del contrato, concretamente, el 3-06-2024, la Sección de Deportes inició el expediente de gasto Ref. 25000-0004-2024/XXX en el que se tramitó la documentación previa y necesaria (memoria justificativa, PPT, propuesta de gasto, memoria de costes, retención de crédito e informe de la Oficina Presupuestaria) al inicio del citado expediente CC 2024/XXX por la Sección de Contratación, inicio que tuvo lugar el 16-08-2024./ De igual manera, una vez se tuvo conocimiento del mencionado acuerdo de desistimiento de la JGL de 28-11-2024, con fecha 2-12-2024, la Sección de Deportes inició un nuevo expediente de gasto ref. 25000-0004-2024/XXX en el que, con fecha 12-12-2024 se firmaron los oportunos documentos (memoria justificativa, PPT, propuesta de gasto y memoria de costes) previos al correspondiente expediente de licitación que, a su vez, deberá ser iniciado por la Sección de Contratación./ Durante el periodo comprendido entre las fechas de finalización del primer contrato e inicio del segundo, 29-11-2024 a 1-04-2025 (fecha estimada para la firma del contrato),

respectivamente, teniendo en cuenta que los citados servicios son absolutamente imprescindibles para el funcionamiento de las instalaciones deportivas municipales y, en tanto se resuelve el nuevo procedimiento de adjudicación, los servicios van a ser prestados por (...) por ser la contratista del contrato originario tramitado en el expte. CC 2019/XX”.

Continúa diciendo el informe que “el plazo de duración del mismo se extiende al objeto de continuar la prestación del servicio de salvamento acuático, socorrismo y primeros auxilios destino a las piscinas municipales de La Corredoria y del parque del Oeste, y atendiendo a razones de interés público mediante la continuidad del servicio, teniendo en cuenta la ausencia de medios personales y materiales específicos para su prestación directa por la entidad local con recursos propios y, dado que, al vencimiento del mismo no se ha formalizado el nuevo contrato que garantice la continuidad de dicho servicio./ De conformidad con el artículo 29.4, párr. 5.º 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: ‘Cuando al vencimiento de un contrato no se hubiera formalizado el nuevo contrato que garantice la continuidad de la prestación a realizar por el contratista como consecuencia de incidencias resultantes de acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación producidas en el procedimiento de adjudicación y existan razones de interés público para no interrumpir la prestación, se podrá prorrogar el contrato originario hasta que comience la ejecución del nuevo contrato y en todo caso por un periodo máximo de nueve meses, sin modificar las restantes condiciones del contrato, siempre que el anuncio de licitación del nuevo contrato se haya publicado con una antelación mínima de tres meses respecto de la fecha de finalización del contrato originario o, tratándose de un contrato basado en un acuerdo marco o un contrato específico en el marco un sistema dinámico de adquisición, se hayan enviado las invitaciones a presentar oferta del nuevo contrato basado o específico al menos quince días antes de la finalización del contrato originario’./ El anuncio de licitación correspondiente

al expte. CC 2024/XXX (desistido) fue publicado en el DOUE con fecha 25-10-2024, mientras que la fecha de finalización del contrato originario (expte. CC 2019/XX) fue el 29-11-2024, y dado que no se cumple la antelación mínima de tres meses, no cabe la aplicación del referido artículo 29.4, párr. 5.º de la LCSP". Tras indicar que la mercantil ha presentado las facturas núm. 24-159 y 24-161 (folios 1 a 6 del expediente), por un importe total de 1.655,28 euros, y que "el importe estimado del periodo que resta por facturar, de 1-12-2024 a 1-04-2025 (fecha estimada para la firma del nuevo contrato), (se eleva a) 250.179,02 euros, IVA incluido", señala que "existe servicio que ha sido prestado a la Administración, por lo que, de no ser pagadas las facturas, se producirá un enriquecimiento injusto del Ayuntamiento (...). Reconocida la obligación de pagar la factura, es evidente que ningún técnico municipal que haya permanecido ajeno a la contratación del servicio sin tramitación de expediente administrativo, puede ser obligado a dar conformidad a la factura. Pero sí es necesario adoptar el oportuno acuerdo de aprobación del gasto, reconocimiento de la obligación económica y obligación de pago./ El procedimiento habilitado para adoptar dicho acuerdo es del reconocimiento extrajudicial de crédito regulado en el artículo 60.2 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, que dispone: 'Corresponderá al Pleno de la Entidad el reconocimiento extrajudicial de créditos, siempre que no exista dotación presupuestaria, operaciones especiales de crédito, o concesiones de quita y espera'./ Constituye, por tanto, el reconocimiento extrajudicial de crédito un procedimiento que permite reconocer obligaciones que no fueron tramitadas por falta de consignación presupuestaria o por negligencias varias o derivadas de actuaciones irregulares diversas". Finalmente, indica que "por todo ello, procede la realización de los trámites administrativos oportunos tendentes al abono del importe de 1.655,28 euros, IVA incluido (1.368,00 euros más 287,28 euros, IVA 21 %) (...), correspondiente a las facturas aportadas por la prestación del servicio de salvamento acuático, socorrismo y primeros auxilios

destino a las piscinas municipales de La Corredoria y del parque del Oeste en sus dos lotes, el día 30-11-2024./ Que los efectos se extiendan a la facturación futura que se corresponda con el objeto del expediente, siendo el importe estimado del periodo que resta por facturar, de 1-12-2024 a 1-04-2025 (fecha estimada para la firma del nuevo contrato), de 250.179,02 euros, IVA incluido”.

**3.** Con fecha 21 de mayo de 2025, emite informe la Oficina Presupuestaria del Ayuntamiento, en el que señala que “se remite expediente de Responsabilidad Patrimonial a esta Oficina Presupuestaria para efectuar la correspondiente retención de crédito de acuerdo con el procedimiento establecido para este tipo de expedientes por parte del Ayuntamiento de Oviedo./ En el Informe Memoria del Servicio de Deportes que se incorpora al expediente de referencia, se enumeran las circunstancias concurrentes derivadas del contrato de servicios de salvamento, socorrismo y primeros auxilios con destino a las piscinas climatizadas de La Corredoria y parque del Oeste, cuantificándose el importe de los trabajos a prestar (...) en 251.834,30 €./ Teniendo en cuenta que existe consignación presupuestaria adecuada y suficiente en el Presupuesto Municipal 2025 en la aplicación presupuestaria 920 342 22799 Otros Trabajos Otras Empresas Deportes, operación contable de retención de crédito número 220250065926, se propone continuar la tramitación del presente expediente”.

**4.** El día 26 de mayo de 2025, la Intervención General del Ayuntamiento emite informe en el que expone que “constan en el expediente las facturas siguientes: (...). El órgano gestor es el Servicio de Deportes, dependiente de la Concejalía de Deportes (...). Existe crédito presupuestario adecuado y suficiente para atender las obligaciones económicas que se derivan del reconocimiento de la obligación. Obra en el expediente el siguiente documento contable: (...). El órgano competente para el reconocimiento de las obligaciones es la Junta de Gobierno Local en cuanto que existe crédito en el presupuesto en vigor para realizar el gasto (...). Tal y como señala el Coordinador de Deportes en su informe de 12 de diciembre de 2024, durante el periodo comprendido entre las

fechas de finalización del primer contrato e inicio del segundo, teniendo en cuenta que los citados servicios son absolutamente imprescindibles para el funcionamiento de las instalaciones deportivas municipales y, en tanto se resuelve el nuevo procedimiento de adjudicación, los servicios van a ser prestados por (...) por ser la contratista del contrato originario tramitado./ La tramitación ejecutada se ha realizado en ausencia de los requisitos formales señalados, obviando el acuerdo del órgano de contratación y el trámite de fiscalización previa al mismo, por lo que conforme al artículo 28.1 del Real Decreto 424/2017 de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local 'En los supuestos en los que, con arreglo a lo dispuesto en este Reglamento, la función interventora fuera preceptiva y se hubiese omitido, no se podrá reconocer la obligación, ni tramitar el pago, ni intervenir favorablemente estas actuaciones hasta que se conozca y resuelva dicha omisión en los términos previstos en este artículo' (...). La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) regula en su artículo 38 y siguientes el régimen de invalidez de los contratos. Así señala que serán inválidos los contratos de las Administraciones públicas cuando lo sea alguno de sus actos preparatorios o del procedimiento de adjudicación por concurrir alguna de las causas de derecho administrativo a que se refieren los artículos siguientes./ El artículo 39 señala las causas de nulidad de los contratos señalando junto a otras las previstas en el artículo 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Este artículo 47 de la Ley 39/2015, se refiere como causas de nulidad, junto a otras, a la ausencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido para dictar los actos. También es cierto que para que pueda apreciarse esta causa de nulidad la jurisprudencia ha reiterado que la misma ha de ser clara manifiesta y ostensible lo que sucede en los casos de ausencia total del trámite./ La posición del Consejo Consultivo del Principado de Asturias ante los supuestos de actuaciones contractuales irregulares viene recogida en la Memoria de este órgano correspondiente al año 2022, señalando que en determinados supuestos procede depurar la

irregularidad contractual a través del procedimiento de responsabilidad contractual, desestimando la declaración de nulidad de la actuación administrativa, juzgando, por tanto, como cauce adecuado el previsto en el artículo 191 de la LCSP, siguiendo la doctrina del Consejo de Estado que emana de los Dictámenes 606/2020 y 706/2021 o 1592/2022 (...). En el reciente Dictamen 84/2024, señala que determinados supuestos de actuaciones contractuales irregulares han de depurarse a través del procedimiento de responsabilidad contractual siempre que concurran los siguientes presupuestos, por un lado que la relación prorrogada se preste en las mismas condiciones que regían el contrato inicial regularmente adjudicado, y por otro 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./ En consecuencia, conforme al criterio que en tal sentido mantiene el Consejo Consultivo del Principado de Asturias entre otros en los Dictámenes citados previamente, no resulta preciso acudir a la revisión de oficio de los actos dictados con infracción del ordenamiento, sino reconducir la situación 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 (...). Conforme a lo previsto en el artículo 28.3 del RCI, corresponde al Concejal de Deportes, al ser este el titular de la concejalía al que pertenece el órgano responsable de la tramitación del expediente, someter el asunto a la Junta de Gobierno para que adopte el acuerdo procedente./ A tenor de lo reseñado en el artículo 28.2 del RCI, el presente informe no tiene naturaleza de fiscalización, no obstante, se incluirá en la relación referida en los apartados 6 y 7 del artículo 15 del RCI”.

**5.** Fechado a 11 de junio de 2025, se incorpora un informe de la Sección de Deportes del Ayuntamiento. Indica que “con fecha 12-12-2024, la Sección de Deportes emite informe relativo a los servicios de salvamento, socorrismo y primeros auxilios con destino a las piscinas climatizadas municipales de La Corredoria y del parque del Oeste (2 lotes). Mediante providencia de fecha



13-12-2024, se remite el expediente a la Oficina Presupuestaria del Ayuntamiento de Oviedo para que informe sobre el procedimiento de responsabilidad contractual correspondiente al citado servicio. Dicho informe se emite con fecha 21-05-2025, previo documento de retención de crédito de fecha 19-05-2025 (N.º. Operación: 220250065926). Seguidamente, Intervención General firma su oportuno informe con fecha 26-05-2025 (...). Significar que, de forma previa a la aprobación de dicha retención de crédito, ha sido preciso tramitar un expediente de modificación presupuestaria de Pleno. De esta forma, hubo que esperar a la aprobación de la liquidación del Presupuesto del Ayuntamiento correspondiente al ejercicio 2024, mediante RA 2025/4106, de 27-02-2025 (2400-0002-2025/1), para que el Ayuntamiento Pleno, en sesión ordinaria celebrada el día 1-04-2025, aprobase 'inicialmente expediente de modificación presupuestaria mediante suplementos de crédito n.º 1 y créditos extraordinarios n.º 1 al Presupuesto municipal de 2025, financiado con remanente de tesorería para gastos generales y con bajas por anulación (2500-0003-2025/13)' (BIM n.º 14, de 3-04-2025). Transcurrido el plazo de exposición pública, previo anuncio en el BOPA n.º 71, de 11-04-2025, sin que contra el mismo se hayan presentado reclamaciones, se considera definitivamente aprobado, siendo publicado en el BOPA n.º 93, de 16-05-2025 (...). Por su parte, por acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha 6-03-2025 se aprueban los pliegos que rigen la nueva licitación del contrato de referencia que, a la fecha, sigue pendiente de adjudicación (expte. CC 2025/XX) (...). Dado el tiempo transcurrido desde la emisión del referido informe de la Sección Deportes de fecha 12-12-2024, procede actualizar la cuantía a la que asciende la responsabilidad contractual de esta Administración, recalculando los importes a los que se hace mención en dicho informe (...). En consecuencia, la tramitación del expediente de responsabilidad contractual de referencia precisa la emisión de un nuevo documento de retención de crédito e informes de la Oficina Presupuestaria e Intervención General, dado que cuando se emitieron los de fechas 19, 21 y 26 de mayo de 2025, respectivamente, ya se había incumplido la fecha estimada de formalización del nuevo contrato prevista para



el día 1 de abril de 2025, que fue la premisa sobre la que se fundamentaba el informe emitido por la Sección de Deportes el 12 de diciembre de 2024, informe que, por lo demás, se elaboró sin poder haber previsto que iba a resultar necesaria la tramitación de un expediente de modificación presupuestaria de Pleno que se demoraría hasta el mes de mayo”.

**6.** Con fecha 25 de junio de 2025, emite informe la Oficina Presupuestaria del Ayuntamiento. Expone que “se remite nuevamente el expediente de Responsabilidad Contractual de referencia a esta Oficina Presupuestaria para efectuar la correspondiente retención de crédito de acuerdo con el procedimiento establecido para este tipo de expedientes por parte del Ayuntamiento de Oviedo./ Por parte de la Sección de Deportes se ha emitido nuevo informe el pasado 3 de junio de 2025, del que se sustancia que el plazo inicialmente estimado para la prestación de los servicios del que se deriva este expediente de responsabilidad contractual debe ampliarse hasta el próximo 31 de julio de 2025 (en vez de hasta el 1 de abril de 2025) y, en consecuencia, debe recalcularse el importe de los trabajos a abonar (...), lo que supone un incremento de 278.815,36 € sobre la retención de crédito inicial./ Teniendo en cuenta que existe consignación presupuestaria adecuada y suficiente en el Presupuesto municipal (de) 2025 en la aplicación presupuestaria 920 342 22799 Otros Trabajos Otras Empresas Deportes, operación contable de retención de crédito número 220250095476, se propone continuar la tramitación del presente expediente”.

**7.** Fechado a 4 de julio de 2025, emite un nuevo informe la Intervención General, manifestándose en los mismos términos del ya previamente elaborado y en el que se indica, de forma expresa, que “existe crédito presupuestario adecuado y suficiente para atender las obligaciones económicas que se derivan del reconocimiento de la obligación”.

**8.** El día 4 de julio de 2025, la Concejalía de Gobierno de Deportes (con base en la delegación efectuada mediante RA 2023/9521, de 19 de junio, modificada por RA 2024/14377, de 27 de septiembre), resuelve: “Primero. Incoar procedimiento de responsabilidad contractual para, previos los trámites legalmente establecidos, proceder al abono de los servicios efectivamente prestados (...), por el importe de 376.079,61 euros, IVA incluido (310.809,60 euros más 65.270,01 euros, IVA 21 %), correspondiente a las facturas relacionadas (...). Significando que los efectos se extiendan a la facturación futura que se corresponda con el objeto del expediente, siendo el importe estimado del periodo que resta por facturar, de 1-06-2025 a 31-07-2025 (fecha prevista para la firma del nuevo contrato), de 154.570,05 euros, IVA incluido./ Segundo. Conceder audiencia a (la mercantil) por un plazo de cinco días hábiles./ Tercero. Notificar esta Resolución, informando que el plazo máximo para notificar la resolución expresa de este procedimiento es de tres meses a contar desde la fecha de esta Resolución; y que el transcurso de dicho plazo les habilita para entender desestimada su pretensión (artículo 21 en relación con el artículo 25, de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas)”.

**9.** Con fecha 29 de julio de 2025, emite informe la Asesoría Jurídica municipal. Expone que “se constata la existencia de una prórroga tácita o informal carente de todo procedimiento, prolongándose durante un plazo estimado de 8 meses un contrato de servicios (CC 2019/XX) que ya se había extinguido por finalización del plazo de duración, y habiéndose desistido de la nueva licitación (CC 2024/XXX) debido a los errores y deficiencias detectados en los pliegos, desistimiento tras el cual se inició una nueva licitación, y continuándose tácitamente en dicha prestación al no haberse adjudicado ni formalizado el nuevo contrato (CC 2025/XX)” Tras referir la posición de este Consejo, en su Dictamen Núm. 111/2024, y la del Consejo de Estado, en sus Dictámenes 606/2020 y 706/2021, señala que “en definitiva, a la vista de las circunstancias concurrentes en el expediente objeto de informe 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 las facturas emitidas por la contratista (...), correspondiente a los servicios prestados por ésta durante la continuación de la prestación del servicio una vez finalizada la vigencia del contrato en relación con facturas por importe total de 376.079,61 €, con extensión de efectos hasta formalización de nuevo contrato (período entre 1 junio de 2025 y 31 julio de 2025)./ En relación con la propuesta de extensión de efectos del acuerdo declarativo de responsabilidad contractual 'a la facturación futura que se corresponda con el objeto del expediente, siendo el importe estimado del periodo que resta por facturar, de 1-06-2025 a 31-07-2025 (fecha prevista para la firma del nuevo contrato), de 154.570,05 euros, IVA incluido', habrá de condicionarse expresamente a que concurran los mismos supuestos de hecho determinantes de la responsabilidad declarada respecto de las facturas correspondientes a tal período./ La competencia acordar la responsabilidad contractual con el alcance indicado en los apartados anteriores de este informe corresponde al órgano de contratación, en este caso la Junta de Gobierno Local (DA Segunda, apdo. 4, de la LCSP y art. 20.1 f) y k) del Reglamento Orgánico de Gobierno y Administración municipal)./ El procedimiento a seguir será el regulado en el art. 97 del RGLCAP y art. 191.3 LCSP que exigen (i) propuesta de la Administración o petición del contratista (consta ya propuesta de la Concejal de Gobierno de Deportes); (ii) audiencia del contratista e informe del servicio competente; (iii) informe de la Asesoría Jurídica y de la Intervención; (iv) dictamen del Consejo Consultivo del Principado de Asturias al tratarse de un supuesto de responsabilidad contractual cuya indemnización supera los 50.000 euros (art. 191.3 c) de la LCSP) y (v) resolución motivada del órgano de contratación".

**10.** El 1 de agosto de 2025, la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Oviedo acuerda solicitar el dictamen del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

**11.** A tenor de lo referido por el extracto remitido, por acuerdo de la Junta de Gobierno Local, el día 7 de agosto de 2025 se adjudica el nuevo contrato a la misma empresa que venía prestando dichos servicios, estando a 8 de agosto de 2025 (fecha en la que se suscribe el extracto) “pendiente de formalización (expte. CC 2025/XX)”.

**12.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 8 de agosto de 2025, esa Alcaldía solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva referida al procedimiento de responsabilidad contractual del Ayuntamiento de Oviedo objeto del expediente núm. ...., adjuntando a tal fin una copia del expediente en soporte digital.

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

**PRIMERA.-** A la vista de la “Orden de remisión” recibida por este órgano consultivo, el dictamen se solicita al amparo de “lo dispuesto en los artículos 13.1.l) de la Ley 1/2004, de 21 de octubre, del Consejo Consultivo del Principado de Asturias y 18.1.l) de su Reglamento de Organización y Funcionamiento, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, en los términos de lo establecido en los artículos 17.b) y 40.1.b) de la Ley y del Reglamento, respectivamente”.

Sentado lo anterior, hemos de recordar que la solicitud de dictamen de este Consejo se hace como consulta relativa al “procedimiento de responsabilidad contractual correspondiente al servicio de salvamento, socorrismo y primeros auxilios”, mientras que los artículos 13.1.l) de la Ley 1/2004, de 21 de octubre, del Consejo Consultivo del Principado de Asturias y 18.1.l) de su Reglamento de Organización y Funcionamiento, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, se refieren a la competencia de este órgano para dictaminar, con carácter preceptivo, en materia de “Revisión de oficio de

los actos administrativos y de las disposiciones administrativas en los supuestos legalmente establecidos”.

Por otro lado, tanto del extracto del expediente como de la restante documentación remitida, es notorio que el dictamen que se pretende recabar halla correspondencia con lo exigido por el artículo 191.3 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 lo sucesivo, LCSP), a tenor del cual será preceptivo el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva en los casos de “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”. En este sentido, y como ya hicimos en el Dictamen Núm. 155/2025, ha de advertirse que, aunque la literalidad del artículo 191.3, letra c) de la LCSP aluda a “reclamaciones dirigidas a la Administración”, la necesidad del dictamen comprende también los supuestos en los que un contratista presenta facturas al cobro y la Administración decide encauzar la tramitación por el procedimiento de responsabilidad contractual.

Así las cosas, entendemos que resulta atendible la solicitud formulada por la Alcaldía, pero ello con base en lo dispuesto por los artículos 13.2 de la Ley 1/2004, de 21 de octubre, del Consejo Consultivo del Principado de Asturias y 18.2 de su Reglamento de Organización y Funcionamiento, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, a tenor de los cuales “será preceptivo el dictamen en cualquier otro asunto competencia de la Comunidad Autónoma o de los entes locales radicados en su territorio en los que, por precepto expreso de una ley, se exija la emisión de dictamen del Consejo Consultivo del Principado de Asturias o del Consejo de Estado”.

**SEGUNDA.-** Atendiendo a lo dispuesto por el artículo 191.3 c) de la LCSP y 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, el Ayuntamiento de Oviedo se halla cumplidamente habilitado para iniciar, tramitar y resolver el procedimiento que nos ocupa, en tanto en cuanto de su organización han partido las actuaciones a las que se atribuye la eventual responsabilidad contractual que en él se sustancia.

**TERCERA.-** En cuanto al plazo para ejercitar la responsabilidad contractual -esto es, el análisis de una eventual prescripción del derecho a reclamar el importe de la deuda por parte de la acreedora (mercantil adjudicataria)-, ni el informe de la Asesoría Jurídica ni a propuesta de resolución se pronuncian sobre este extremo. No obstante, el extracto elaborado por la Asesoría Jurídica de la Sección de Deportes (página 3 del documento) señala: "Plazo de prescripción. Cuatro (4) años, según lo establecido en el artículo 25.1.a de la LGP: 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 contar 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. En el caso examinado, la contratista presenta las facturas que se reflejan en el cuadro que figura en el punto 5 entre el 9-12-2024 y el 9-07-2025, por la prestación del servicio durante el periodo 30-11-2024 a 30-06-2025, es evidente que no ha transcurrido el plazo de cuatro años legalmente establecido".

Pues bien, la normativa aplicable a las entidades locales no establece un plazo de prescripción *ad hoc* -como sí hace, verbigracia, el artículo 67.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC) para el caso de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial extracontractual, disponiendo que "El derecho a reclamar prescribirá al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo"-, razón por la cual consideramos

correcto (y en este mismo sentido nos pronunciamos en el reciente Dictamen Núm. 155/2025) acudir al artículo 25 de la Ley 47/2003, General Presupuestaria (en adelante LGP) -norma de aplicación supletoria a todas las Administraciones Públicas-, el cual preceptúa: "1. 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./ b) El derecho a exigir el pago de las obligaciones ya reconocidas o liquidadas, si no fuese reclamado por los acreedores legítimos o sus derechohabientes. El plazo se contará desde la fecha de notificación, del reconocimiento o liquidación de la respectiva obligación./ 2. Con la expresada salvedad en favor de leyes especiales, la prescripción se interrumpirá conforme a las disposiciones del Código Civil".

De esta forma, resulta pacífico que nos hallamos ante una obligación de derecho público -puesto que nace en el seno de una relación jurídica sometida al derecho administrativo- y cuyo plazo de prescripción es de cuatro años, en el entendimiento que este se configura como un plazo de general aplicación a las deudas de tal naturaleza; sin embargo, tal posicionamiento no nos impide reconocer que la invocación, por parte de la Sección de Deportes, de la letra a) del artículo 25.1 de la LGP podría semejar, *ab initio*, forzada. Y ello porque dicho órgano expresamente reconoce que "la contratista presenta las facturas" (la documentación remitida permite constatar que la adjudicataria presentó facturas entre el 9 de diciembre de 2024 y el 9 de julio de 2025), circunstancia que arrojaría sombras de duda acerca de si este es un caso en el que "El derecho al reconocimiento o liquidación (...) no se hubiese solicitado con la presentación de los documentos justificativos", como reza el precepto cuya aplicación se pretende (circunscribiéndose, pues, a casos de ausencia de presentación de la documentación necesaria para que se reconozca y liquide la deuda). Ahora bien, dicha presentación de facturas no ha podido llevarse a



cabo en el marco formal apropiado y, por tanto, desplegar los efectos que jurídicamente le son propios (buena prueba de ello es la propia iniciación de este procedimiento de responsabilidad contractual, encaminado a satisfacer la deuda que reflejan), por razones no imputables a la mercantil acreedora. En añadido, resulta insoslayable la improcedencia de acudir a la letra b) del referido artículo 25.1 de la LGP, en tanto en cuanto no nos enfrentamos a un supuesto en el que el importe adeudado “no fuese reclamado por los acreedores legítimos”.

Por otro lado, tampoco cabe soslayar que el artículo 1973 del Código Civil (precepto al que procede acudir, pues el artículo 25.2 de la LGP, como ya se ha dicho, preceptúa que “la prescripción se interrumpirá conforme a las disposiciones del Código Civil”) establece que “La prescripción de las acciones se interrumpe por su ejercicio ante los Tribunales, por reclamación extrajudicial del acreedor y por cualquier acto de reconocimiento de la deuda por el deudor”, y aquí es palmario tanto que el propio inicio del procedimiento supone un expreso reconocimiento de la deuda contraída por parte de la Administración actuante como que, con la presentación de las correspondientes facturas -frente a las que la entidad contratante no exterioriza reparo alguno-, se ha efectuado una reclamación extrajudicial que excluiría cualquier reproche de pasividad hacia la mercantil acreedora.

Así las cosas, todo indica que no ha transcurrido el plazo para exigir el pago de la deuda y, por ende, que cualquier actuación tendente a su satisfacción resulta tempestiva.

**CUARTA.-** Por razón del tiempo en que fue adjudicado (con fecha 31 de diciembre de 2019), su régimen jurídico sustantivo resulta ser el establecido en la vigente LCSP (a tenor de lo establecido por la disposición final 16.<sup>a</sup>) y en el RGLCAP. Dentro del referido marco legal, el régimen al que han de ajustarse los efectos y extinción del contrato es, según el artículo 25.2 de la LCSP, el establecido por la propia Ley y sus disposiciones de desarrollo, aplicándose

supletoriamente las restantes normas de derecho administrativo y, en su defecto, las normas de derecho privado.

La calificación jurídica del contrato que analizamos, a la vista del artículo 17 de la LCSP, es la propia de un contrato administrativo de servicios.

Sentado lo anterior, conforme a lo dispuesto en el artículo 191.3 c) de la LCSP, será preceptivo el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva en los casos de “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”. Por otro lado, de conformidad con lo establecido por el artículo 97 del RGLCAP, “Con carácter general, salvo lo establecido en la legislación de contratos de las Administraciones públicas para casos específicos, cuantas incidencias surjan entre la Administración y el contratista en la ejecución de un contrato por diferencias en la interpretación de lo convenido o por la necesidad de modificar las condiciones contractuales, se tramitarán mediante expediente contradictorio, que comprenderá preceptivamente las actuaciones siguientes:/ 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./ Salvo que motivos de interés público lo justifiquen o la naturaleza de las incidencias lo requiera, la tramitación de estas últimas no determinará la paralización del contrato”.

El contenido del expediente remitido da cumplida cuenta de la práctica de los tramites antes referidos -y, por ende, la observancia de los esenciales del procedimiento (configurado, no se olvide, como instrumento de garantía de la legalidad y de los derechos de los ciudadanos)-, puesto que refiere que se ha adoptado un acuerdo de iniciación (fechado a 4 de julio de 2025), se ha dado audiencia a la adjudicataria (habiéndosele notificado a esta el acuerdo de

iniciación, también con fecha 4 de julio de 2025) y que se han recabado informes de la Asesoría Jurídica, de la Intervención, de la Oficina Presupuestaria y de la Sección de Deportes del Ayuntamiento; asimismo, se ha elaborado la correspondiente propuesta de resolución y se ha solicitado dictamen del Consejo Consultivo.

Por lo que atañe a la competencia para abordar esta contingencia -y amén de hallarnos ante una incidencia surgida en un marco contractual, lo que ya demandaría la atención del órgano de contratación-, hemos de recordar que el artículo 41.3 de la LCSP, manteniendo el criterio establecido para la revisión de oficio de los actos de las entidades locales en el artículo 218 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, dispone que “serán competentes para declarar la nulidad o lesividad de los actos a que se refieren los apartados anteriores el órgano de contratación, cuando se trate de contratos de una Administración Pública”; y, en este sentido, no cabe eludir que la vía elegida para la resolución del problema planteado surge tras valorar la oportunidad, como alternativa -finalmente desechada- de la revisión de oficio, lo que avalaría la intervención del órgano de contratación. Por otra parte, de conformidad con el apartado 4 de la disposición adicional segunda de la LCSP, “En los municipios de gran población a que se refiere el artículo 121 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, las competencias del órgano de contratación que se describen en los apartados anteriores se ejercerán por la Junta de Gobierno Local, cualquiera que sea el importe del contrato o la duración del mismo”. En definitiva, la competencia para resolver sobre este asunto corresponde a la Junta de Gobierno Local.

En relación con el cumplimiento del plazo establecido para resolver el procedimiento, ante la ausencia de expresa previsión legal, resulta aplicable el de tres meses a contar desde la fecha del acuerdo de iniciación, como así se ha encargado de recordar la Sentencia del Tribunal Constitucional 68/2021, de 18 de marzo -ECLI:ES:TC:2021:68-. En tales circunstancias, teniendo en cuenta que el procedimiento se inicia el día 4 de julio de 2025 y que consta la

suspensión derivada de la petición de dictamen a este Consejo Consultivo -en aplicación de lo prevenido por el artículo 22.1.d) de la LPAC-, acordada el día 1 de agosto de 2025 -en sesión ordinaria de la Junta de Gobierno Local (punto segundo del acuerdo)-, dicho plazo todavía no ha vencido.

Por último, restaría significar que entre la documentación remitida no figura ni la concerniente al contrato vencido ni la relativa al posteriormente tramitado. Dadas las circunstancias concurrentes, ello no nos impediría entrar sobre el fondo del asunto (en este mismo sentido, Dictamen Núm. 155/2025), pero nos constriñe a acudir, como única apoyatura, a la información vertida en el expediente recibido. A este respecto, venimos insistiendo en la importancia de incorporar lo actuado en relación con el contrato vencido y el ulteriormente tramitado, dada “la relevancia de incluir (...) toda la documentación que se cita en el propio expediente como antecedente” (por todos, Dictamen Núm. 116/2023).

**QUINTA.-** Entrando en el fondo del asunto, se somete a nuestra consideración un procedimiento de responsabilidad contractual encaminado al pago de unas facturas presentadas por la contratista del servicio de salvamento acuático, socorrismo y primeros auxilios destino a las piscinas municipales de la Corredoria y del parque del Oeste, que corresponden al período comprendido entre el vencimiento del plazo contractual y su prórroga y la adjudicación del nuevo contrato, durante el cual aquélla continuó prestando dicho servicio.

A la vista de la documentación proporcionada, nos hallamos ante un contrato de servicios adjudicado el día 31 de octubre de 2019 y formalizado el 29 de noviembre de ese mismo año, que contaba con un plazo de ejecución de cuatro años y prorrogable por una única anualidad. A dicha opción de prórroga acude la Junta de Gobierno Local, acordando, el día 22 de noviembre de 2023, prorrogar el contrato hasta el 29 de noviembre de 2024. Una vez agotado el plazo de prórroga y puesto que en aquellos momentos no se había logrado ultimar la oportuna contratación, la misma empresa continúa, sin solución de continuidad, prestando los servicios (calificados por la Administración como “de

interés general” y que no admiten interrupción) hasta la adjudicación del nuevo contrato, lo que tiene lugar por acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 7 de agosto de 2025 (expte. CC 2025/XX) y recae sobre la mercantil que ya los venía proporcionando.

Los datos expuestos sugieren que, no amparando la documentación contractual una ulterior prórroga, lo que habría tenido lugar es ora una prórroga indebida ora una nueva adjudicación de un contrato de servicios con idéntico objeto al anterior. Y lo que de este órgano consultivo se solicita es un pronunciamiento acerca de si el procedimiento de responsabilidad contractual, como alternativa a la revisión de oficio, resultaría cauce adecuado para retribuir a la contratista (en este sentido se pronuncian los informes de la Intervención General y de la Asesoría jurídica, expresivos de la improcedencia de acudir a la revisión de oficio para el abono de las facturas de servicios prestados, con la finalidad de asegurar la continuidad del servicio, por la mercantil interesada), postura que sostiene la propuesta de resolución de la Administración consultante, con base en dictámenes tanto de este órgano consultivo como del Consejo de Estado.

En tal tesitura, debemos partir de una consideración de tipo general: la revisión de oficio, regulada en el capítulo I del título V de la LPAC, constituye un procedimiento excepcional, puesto que sitúa a la Administración en una posición de privilegio que le permite, sin intervención judicial y en cualquier momento, revisar disposiciones y actos propios viciados de nulidad.

En relación con las vías para depurar supuestos de contratación irregular (ausencia de crédito presupuestario, adjudicaciones verbales, modificados improcedentes, prórrogas indebidas o utilización de procedimiento de contratación inapropiado, entre otros) y poder abonar las obras o servicios ejecutados, no existe -como hemos manifestado en los Dictámenes Núm. 7/2022, 270/2022 y, más recientemente, 111/2024- una posición uniforme ni entre los órganos consultivos ni entre la jurisprudencia. El Consejo de Estado ha mantenido tradicional y mayoritariamente la vía de la revisión de oficio para resarcir al contratista por los servicios prestados en casos de contratación

verbal (por todos, Dictámenes 1724/2011, 1056/2019 y 86/2021), pero también ha acudido en alguna ocasión al expediente de responsabilidad contractual *ex* artículo 191 de la LCSP, particularmente en casos de prórrogas indebidas de contratos (entre otros, Dictamen 676/2014) o modificados contractuales *de facto* (por todos, Dictamen 706/2021). En otras ocasiones ha validado el cauce de la responsabilidad patrimonial, aunque no lo considera adecuado “pues desde antiguo viene señalando este Consejo de Estado que la responsabilidad patrimonial de la Administración constituye el reflejo, en el ámbito administrativo, de la responsabilidad extracontractual del Derecho común” (entre otros, Dictamen 1112/2019). En la misma línea, no sin reservas, el Tribunal Supremo ha admitido que “la declaración de nulidad de contratos celebrados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido constituye título jurídico para reclamar a la Administración -por vía de la responsabilidad patrimonial- el importe de las facturas emitidas y no pagadas por los servicios efectivamente prestados con base en los contratos declarados nulos; pero, aun en ese caso, sólo procederá reconocer el derecho a la indemnización si se acreditare la concurrencia de los requisitos exigidos al efecto normativa y jurisprudencialmente conforme al régimen jurídico propio de la responsabilidad patrimonial de la Administración y, entre ellos, señaladamente, el de la antijuridicidad del daño, esto es, que el particular no tenga el deber jurídico de soportar ese daño de acuerdo con (la) Ley” (Sentencia de 21 de diciembre de 2021 -ECLI:ES:TS:2021:4932-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª).

Asimismo, el Alto Tribunal ha asumido con frecuencia la procedencia de la previa declaración de nulidad en diversos supuestos de contratación irregular, incluidos los encargos verbales, habiendo señalado recientemente (Sentencia de 13 de junio de 2022 -ECLI:ES:TS:2022:2426-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª) en relación con la revisión de oficio y la declaración de nulidad de actuaciones contractuales en las que se prescinde total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, por omisión de los trámites previstos en la LCSP, que el pago de las prestaciones hechas sin

cobertura contractual y declaradas nulas reviste un carácter indemnizatorio con fundamento en el principio de interdicción del enriquecimiento injusto de la Administración, y en ningún caso contractual; descartando, por tanto, el abono de intereses de demora.

Por su parte, los órganos consultivos autonómicos han mantenido también diferencias de criterio, aceptando mayoritariamente la vía de la revisión de oficio cuando han examinado expedientes de contratación irregular (entre otros, Dictamen 270/2002 del Consejo Consultivo de Andalucía, Dictamen 92/2018 de la Comisión Jurídica Asesora de Madrid y Dictamen 131/2020 de la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña); si bien en ocasiones, aun apreciando la concurrencia de una causa de nulidad, han rechazado el cauce revisor invocando los límites a la revisión de oficio (artículo 110 de la LPAC), apelando en particular al carácter excepcional de la revisión de oficio y a la buena fe del contratista (por todos, Dictámenes del Consejo Consultivo de Canarias 80/2020, 222/2020 y 14/2021). También existen supuestos, singularmente en casos de contrataciones de servicios y de suministros, en los que se ha considerado inidóneo el cauce de la revisión de oficio (entre otros, Dictámenes 37/2018 y 87/2019 del Consejo Consultivo de las Islas Baleares y Dictamen 191/2015 de la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña), y otros en los que, al amparo del artículo 191.3.a) de la LCSP -relativo al procedimiento de ejercicio de las prerrogativas de la Administración pública en los contratos administrativos, que establece que “será preceptivo el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva en los casos (...) de (...) nulidad (...) de los contratos, cuando se formule oposición por parte del contratista”-, se ha dictaminado que, no existiendo la referida oposición del contratista a la declaración de nulidad del contrato, no es preceptiva la emisión de dictamen por parte del órgano consultivo (entre otros, Dictamen del Consejo Consultivo de Aragón 13/2021).

A lo anterior cabe añadir que, con frecuencia, las Administraciones públicas antes de acudir a una u otra vía para depurar la ilegalidad cometida recurren directamente al mecanismo presupuestario del reconocimiento



extrajudicial de créditos como fórmula para la satisfacción del gasto contraído irregularmente (así, por ejemplo, en el ámbito local al amparo del artículo 60 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, y en el ámbito autonómico en aplicación del artículo 39 de la Ley 2/2020, de 15 de octubre, de medidas urgentes y extraordinarias para el impulso de la actividad económica y la simplificación administrativa en el ámbito de las administraciones públicas de las Illes Balears para paliar los efectos de la crisis ocasionada por la COVID-19, y del artículo 21 bis de la Ley 14/2006, de 24 de octubre, de Finanzas de Cantabria). No cabe obviar, sin embargo, que esta práctica presupuestaria, si bien puede resultar un cauce ágil para saldar la deuda y hasta idónea en determinados supuestos en los que, atendidas las circunstancias del caso, la irregularidad no alcanza la categoría de nulidad radical o resulta desproporcionado acudir a una revisión de oficio (por ejemplo, por razón de la cuantía, Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 26 de junio de 2020 -ECLI:ES:TSJCAT:2020:4380-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), ha sido cuestionada por los órganos de fiscalización por su utilización abusiva y por la ausencia de un marco jurídico ajustado a su excepcionalidad. Al respecto, procede destacar el Informe del Tribunal de Cuentas n.º 1415, de fiscalización de los expedientes de reconocimientos extrajudiciales de crédito aprobados por las entidades locales en el ejercicio 2018, en el que se concluye que la regulación de este instrumento “en la normativa económico-presupuestaria del ámbito local es insuficiente”, que “no existe un tratamiento homogéneo por las entidades locales en el procedimiento para imputar al presupuesto las facturas que derivan de prestaciones sin contrato formalizado” y que “la aprobación de un reconocimiento extrajudicial de crédito en ningún caso subsana por sí misma los defectos habidos en un expediente de los cuales pudiera derivar la nulidad del mismo”. En idéntico sentido se ha manifestado la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias en relación con esta práctica presupuestaria seguida por algunas entidades locales asturianas (Informe Núm. 112, sobre el reconocimiento extrajudicial de crédito en los Ayuntamientos, de 30 de junio de 2020), y también otras

instituciones autonómicas (así, el documento “Recomendación General. Enriquecimiento injusto” de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, de 11 de mayo de 2020).

Por lo que atañe a este Consejo, se ha venido analizando casuísticamente cada expediente revisor de actuaciones contractuales irregulares sometido a su consideración, dictaminando la procedencia de declarar la nulidad ante omisiones manifiestas de procedimiento que erosionan la libre concurrencia en la contratación pública (entre otros, Dictámenes Núm. 276/2018, 115/2019 y 186/2023) o rechazándola cuando la infracción procedimental no es patente u ostensible ni menoscaba los principios que presiden la contratación del sector público (por todos, Dictámenes Núm. 139/2018, 302/2022 y 157/2023). No puede obviarse que las reglas del procedimiento de contratación pública operan como garantía de unas concretas finalidades -preservar la concurrencia en condiciones de igualdad-, por lo que la quiebra de los requisitos de publicidad o de los relativos al procedimiento de adjudicación que corresponda merece una tacha de nulidad radical. Así pues, desde este órgano consultivo se procura una interpretación estricta de las causas legales de nulidad, evitando su hipertrofia, puesto que en la calificación de los vicios de los actos administrativos la anulabilidad es la regla general y la nulidad la excepción.

En otro orden de cosas, descendiendo al concreto caso planteado y con carácter previo a cualesquiera otras consideraciones, es menester traer a colación que el artículo 26.1 c) “*in fine*” de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, establece como servicio de obligada prestación, para todos los municipios con población superior a los 20.000 habitantes, las “instalaciones deportivas de uso público”, por lo que compartimos la postura de la Administración acerca del interés que revestía el mantenimiento de la apertura de las piscinas municipales y para lo cual la continuidad en el servicio de salvamento resultaba imprescindible, no pudiéndose perder de vista que la alternativa a la prolongación en el tiempo de dicha prestación pasaba por el cierre temporal de las instalaciones, opción que

se muestra desproporcionada si se tiene en cuenta que la LCSP, en su artículo 29.4 *in fine* -dicho sea con independencia de su aplicabilidad a este asunto y, por ende, de la posibilidad de la prórroga legal que contempla, extremo que se abordará posteriormente-, se pronuncia a favor de la continuidad del servicio cuando, al vencimiento del contrato y de las eventuales prórrogas previstas en los pliegos, “existan razones de interés público para no interrumpir la prestación” (advírtase, por tanto, que lo hace sin exigir una “esencialidad” del servicio para la comunidad local).

Sentado lo anterior, es notorio que en el caso que ahora examinamos procede elucidar tres cuestiones que, aunque concatenadas, son diferentes: el vicio de invalidez que afecta a las actuaciones administrativas, la procedencia de acudir al procedimiento de revisión de oficio de actos nulos -o si la extensión de este a las actuaciones aquí analizadas implicaría forzarlo de forma improcedente y extenderlo más allá del estricto margen al que ha de ceñirse, dado su carácter excepcional- y la viabilidad del procedimiento de responsabilidad contractual como cauce para retribuir a la contratista.

En primer lugar, corresponde analizar el vicio de invalidez que afecta a las actuaciones administrativas.

El informe la Intervención General del Ayuntamiento, fechado a 26 de mayo de 2025, advierte que “la tramitación ejecutada se ha realizado en ausencia de los requisitos formales (...) obviando el acuerdo del órgano de contratación y el trámite de fiscalización previa al mismo, por lo que conforme al artículo 28.1 del Real Decreto 424/2017 de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local ‘En los supuestos en los que, con arreglo a lo dispuesto en este Reglamento, la función interventora fuera preceptiva y se hubiese omitido, no se podrá reconocer la obligación, ni tramitar el pago, ni intervenir favorablemente estas actuaciones hasta que se conozca y resuelva dicha omisión en los términos previstos en este artículo’”, indicando posteriormente que “el artículo 39 (de la LCSP) señala las causas de nulidad de los contratos señalando junto a otras las previstas en el artículo 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del

Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas” y que “este artículo 47 de la Ley 39/2015, se refiere como causas de nulidad, junto a otras, a la ausencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido para dictar los actos”. Atendiendo a este documento, la actuación administrativa se hallaría afectada, *prima facie*, por una causa de nulidad absoluta o de pleno derecho.

Llegados a este punto, resulta inevitable referirse a lo dispuesto por el párrafo quinto del artículo 29.4 de la LCSP, a cuyo tenor: “No obstante lo establecido en los apartados anteriores, cuando al vencimiento de un contrato no se hubiera formalizado el nuevo contrato que garantice la continuidad de la prestación a realizar por el contratista como consecuencia de incidencias resultantes de acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación producidas en el procedimiento de adjudicación y existan razones de interés público para no interrumpir la prestación, se podrá prorrogar el contrato originario hasta que comience la ejecución del nuevo contrato y en todo caso por un período máximo de nueve meses, sin modificar las restantes condiciones del contrato, siempre que el anuncio de licitación del nuevo contrato se haya publicado con una antelación mínima de tres meses respecto de la fecha de finalización del contrato originario”. En resumidas cuentas, este precepto establece la posibilidad de una prórroga *ex lege* (no existe una adjudicación *ex novo*, sino una prórroga amparada por la norma) y, por tanto, sin necesidad de una expresa previsión al respecto en “los documentos en los que se formalicen los contratos”, exceptuándose la regla general impuesta por el artículo 35.1 g) de la misma norma, pero siempre que se cumplan los presupuestos relativos a la publicación del anuncio con la antelación exigida y a que se trate de una prestación que no admita interrupción. En tales circunstancias, no sería preciso acudir ni a la revisión de oficio -puesto que no concurriría causa de nulidad que la sustentase- ni al expediente de responsabilidad contractual -dado que no existiría la necesidad de modificar las condiciones contractuales-, como ya hemos apuntado en los Dictámenes Núm. 111/2024 y 155/2025.

Precisamente en relación con el cumplimiento de los requisitos para la aplicación del mencionado precepto, en el Dictamen Núm. 211/2024, tuvimos ocasión de recordar que “las irregularidades accesorias en la aplicación de la prórroga contemplada en el párrafo quinto del artículo 29.4 de la LCSP no deben erigirse en una causa de invalidez radical de las actuaciones contractuales proseguidas con la empresa hasta que tuvo lugar la adjudicación del nuevo contrato cuando existen indicios, materiales y temporales, de la voluntad administrativa de promover una nueva licitación cuya adjudicación se demora por incidencias sobrevenidas y justificadas” (en este mismo sentido, Dictámenes Núm. 302/2022 y 282/2023).

Dicho esto, el informe de la Sección de Deportes del Ayuntamiento, fechado a 12 de diciembre de 2024, reconoce que “el anuncio de licitación correspondiente al expte. CC 2024/XXX (desistido) fue publicado en el DOUE con fecha 25-10-2024, mientras que la fecha de finalización del contrato originario (expte. CC 2019/XX) fue el 29/11/2024, y dado que no se cumple la antelación mínima de tres meses, no cabe la aplicación del referido artículo 29.4, párr. 5.º de la LCSP”. Por otra parte, el mencionado artículo 29.4 *in fine* de la LCSP establece que “se podrá prorrogar el contrato originario hasta que comience la ejecución del nuevo contrato y en todo caso por un periodo máximo de nueve meses”; así las cosas, partiendo de que la prórroga del contrato inicial vencía el 29 de noviembre de 2024 y de que el nuevo contrato se adjudicó el 7 de agosto de 2025 (página 2 del extracto del expediente), no constando en la documentación remitida más información -puesto que únicamente señala el extracto que a su fecha (8 de agosto de 2025), “el contrato está pendiente de formalización (expte. CC 2025/XX)”- solo podemos concluir que, de incumplirse, el plazo máximo de nueve meses sería superado por un escaso margen de tiempo.

En tal tesitura, el encaje jurídico de los servicios prestados entre noviembre de 2024 y agosto de 2025 dentro de la prórroga legal prevista por el párrafo quinto del artículo 29.4 de la LCSP resultaría descartable, dado que ni se cumple con la antelación mínima de la publicación ni, muy probablemente (la

documentación a la que hemos tenido acceso no permite efectuar una afirmación concluyente sobre este extremo), con el plazo máximo de duración de los servicios que la ley establece.

La referida falta de amparo normativo, por incumplimiento de los requisitos, para acogerse a la prórroga *ex lege* (párrafo quinto del artículo 29.4 de la LCSP) sitúa a la Administración en un plano de invalidez cuya extensión (nulidad absoluta o nulidad relativa) ha de ser valorada.

A la vista los informes y la restante documentación que obran en el expediente, la causa de nulidad absoluta que concurriría es la establecida en la letra e) del artículo 47 de la LPAC, a cuyo tenor son nulos de pleno derecho los actos “dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido”.

Pues bien, para tomar posición sobre esta materia entendemos que lo correcto es acercarse a ella partiendo de una perspectiva diacrónica de suficiente amplitud, desde la cual podemos advertir -siempre con base en la documentación remitida- que el día 3 de junio de 2024 se inician los trámites encaminados a dar cobertura presupuestaria al nuevo contrato que garantizase la continuidad de los servicios, que el día 16 de agosto de 2024 se inicia el procedimiento de contratación, que el 23 de octubre de 2024 se aprueban los pliegos para la licitación y que es en el mes de noviembre de 2024 cuando la Junta de Gobierno Local acuerda desistir del procedimiento que se venía instruyendo. Al respecto de las razones por las cuales se decide desistir, merece ser traído a colación el informe del Letrado consistorial, en el que se refiere que “en sesión de fecha 28 noviembre de 2024 la Junta de Gobierno hubo de acordar ‘el desistimiento de la licitación CC 2024/XXX’ dado que los errores y deficiencias advertidos suponen la necesidad de modificar el contenido de los Pliegos de Prescripciones Técnicas y Cláusulas Administrativas, y siendo que se advierte que el contenido del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares publicado pudiera generar confusión a los licitadores interesados, procede por razones de interés público, y ante la inexistencia de terceros afectados, acordar el desistimiento del procedimiento de adjudicación del contrato de referencia,

sin renunciar por ello, a una nueva convocatoria pública de licitación con el mismo objeto, plenamente garantista de los derechos de los licitadores y de los principios de la contratación pública”.

Los datos expuestos revelan la existencia de un procedimiento iniciado e instruido con vistas a formalizar contractualmente la relación jurídica, circunstancia que no admite parangón con aquellos otros supuestos en los que se prescinde de plano de la actuación procedimental y que, además, pone de manifiesto que no se pretendió eludir o menoscabar la libre concurrencia; más aún, el desistimiento a continuar con la instrucción habría venido motivado por “los errores y deficiencias advertidos” en los pliegos y para evitar confusiones en los licitadores. En suma, ese procedimiento desistido, aunque no pueda tomarse como referente para la fecha de publicación del anuncio por haberse extinguido, sí deja de manifiesto la recta voluntad administrativa dirigida a la apertura de la concurrencia, voluntad que se mantiene tras detectarse algunos vicios en los pliegos, aunque esta incidencia venga a postergar los plazos. Añádase a lo anterior el que, como ya se ha indicado, la no aplicabilidad de la prórroga legal prevista en el párrafo quinto del artículo 29.4 de la LCSP es consecuencia de un incumplimiento de los plazos de antelación mínima de la publicación y de duración de los servicios prorrogados por un escaso margen de tiempo.

En otro orden de cosas, a tenor de la documentación remitida, todo parece indicar que existía consignación presupuestaria adecuada y suficiente para atender al pago de los servicios (de los informes de la Intervención General no se deduce otra cosa -señalándose en ellos que “existe crédito presupuestario adecuado y suficiente para atender las obligaciones económicas que se derivan del reconocimiento de la obligación”- y en el extracto del expediente consta que, para el ejercicio de 2025, “de forma previa a la aprobación de dicha retención de crédito, ha sido preciso tramitar un expediente de modificación presupuestaria de Pleno”, por lo que “hubo que esperar a la aprobación de la liquidación del Presupuesto del Ayuntamiento correspondiente al ejercicio 2024”, puesto que dicha modificación se llevó cabo



a través de la mediante la figura de los créditos extraordinarios y suplementos de crédito y financiada con “remanente de tesorería para gastos generales y con bajas por anulación”), extremo de singular importancia, concreción en el ámbito de la contratación administrativa de la normativa presupuestaria y harto frecuente en casos de elusión de formalidades en la contratación, por lo que no cabría añadir, a la ya señalada por la Intervención General, la concurrencia de la causa de nulidad prevista en el artículo 39.2 b) de la LCSP.

En definitiva, asumiendo el imperativo de una interpretación restrictiva de las causas de nulidad (sobre cuya motivación y extensión, amén lo ya indicado en líneas precedentes y a mayor abundamiento, podemos remitirnos a lo expuesto en la Memoria de este mismo órgano consultivo, correspondiente al ejercicio de 2022, en el apartado relativo a la selección de doctrina), entendemos que en las actuaciones controvertidas no concurre la causa de nulidad de pleno derecho prevista en la letra e) del artículo 47 de la LPAC. Y ello porque no se constata una prescindencia absoluta de procedimiento encauzado a dar adecuada cobertura jurídica a la relación, sino que este se tramitó (lo que excluye una eventual vía de hecho y, a su vez, denota que no se pretendió eludir o menoscabar la libre concurrencia) hasta que la Administración estimó que los pliegos (único eslabón procedimental sobre el que se habrían suscitado dudas acerca de su irregularidad) podrían plantear inconvenientes a los futuros licitadores.

En segundo lugar, al respecto de la necesidad de acudir al procedimiento de revisión de oficio -concebido este como mecanismo para depurar, dentro de los límites previstos por el artículo 110 de la LPAC, supuestos de contratación irregular en los que concurran causas de nulidad de pleno derecho-, dado que en el asunto aquí dictaminado no concurre una causa de nulidad absoluta, cabe concluir que no procede su utilización.

En tercer lugar, procede posicionarse sobre la viabilidad del procedimiento de responsabilidad contractual como cauce para retribuir a la contratista.

La ausencia de un contrato administrativo formalmente exteriorizado es un dato cuya admisión no reclama mayores consideraciones, máxime partiendo del carácter marcadamente formal de la contratación pública, y acerca del 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, 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, estima (entre otros, Dictámenes 606/2020 y 706/2021) que, dado que en la mayoría de los supuestos de contratación irregular 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”.

Dicho esto, no cabe hacer oídos sordos a quienes mantienen que no existe relación contractual sin contrato, partiendo de que los debidamente formalizados únicamente podrían esgrimirse como referencia para fijar el importe de las indemnizaciones debidas -exigibles, según esta corriente de opinión, acudiendo a la vía de la responsabilidad patrimonial extracontractual- por las prestaciones que hubiesen excedido los límites temporales. Tal es el caso del voto particular formulado al Dictamen del Consejo de Estado 1592/2022.

Pues bien, el hecho de que el contrato originario estaba extinguido no ofrece, como decíamos, dudas; sin embargo, en opinión de este órgano consultivo, despojar de toda sustancia contractual a una relación jurídica que se extiende, no se olvide, al periodo comprendido entre dos contratos adecuadamente formalizados y que vincula, sin solución de continuidad, a unos mismos sujetos que voluntariamente admiten sus efectos, resulta difícilmente asumible.

En los supuestos de actuaciones contractuales irregulares, este Consejo ha expuesto en los Dictámenes Núm. 7/2022, 307/2022, 53/2024 y 84/2024, 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): 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 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 concurren 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”.

La documentación contenida en el expediente que ahora analizamos pone de manifiesto que en el momento de procederse a la prórroga irregular ya se habían iniciado tanto los trámites enderezados a dar cobertura presupuestaria al nuevo contrato (3 de junio de 2024) como el propio procedimiento de contratación (16 de agosto de 2024), llegándose también a aprobar los pliegos (23 de octubre de 2024). Nada permite atisbar, y así se ha señalado en líneas precedentes, una pretensión de eludir la libre concurrencia, que hubiese atentado contra los principios basilares de la contratación pública. Y si bien no se alcanzó a iniciar el procedimiento de licitación y se optó por desistir del procedimiento, ello resulta justificado en el expediente con base en razones atendibles (detección en los pliegos de errores y deficiencias potencialmente generadores de confusión en los licitadores). En tal tesitura y llegado el momento, el Ayuntamiento no hizo más que asistir a su deber de garantizar, por razones de interés público y con el concurso de la misma empresa, la continuidad del servicio, prolongación que se llevó a cabo por el tiempo indispensable -en tanto se culminaba la licitación para la selección de un nuevo contratista- y en las mismas condiciones que regían el contrato inicial (a esta identidad de condiciones se refiere el extracto del expediente en la página 4).

En tales circunstancias, este Consejo estima que el pago de los servicios prestados no puede desvincularse del previo contrato que ligó a las partes,

desembocando en una responsabilidad de naturaleza contractual y pudiendo regularizarse la actuación administrativa por el cauce de la responsabilidad contractual, ex artículo 191.3, letra c) de la LCSP.

En cuanto a los intereses de demora, la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo ha sentado que “el contratista que de buena fe continúa prestando un servicio, a petición de la Administración, una vez expirada la duración del contrato y sin modificado alguno, no puede resultar perjudicado económicamente cuando la Administración contratante recibe el servicio sin protesta o reserva alguna, debiendo considerarse que la realización de aquellos servicios tiene origen contractual. En consecuencia, a efectos de devengo de intereses de demora, resulta de aplicación lo dispuesto en el (...) artículo 198.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (...). Y, no existiendo controversia en cuanto a que las facturas fueron efectivamente presentadas, el cómputo de los intereses de demora se inicia por el transcurso de treinta días desde que se formula la reclamación sin que la Administración haya procedido al pago”. Así, cuando estamos ante una “secuencia de continuidad, sin modificación alguna, entre la prestación del servicio prevista en el contrato y la realizada con posterioridad”, el inicio del plazo para computar el abono de intereses no puede entenderse “subordinado a la convalidación formal del gasto”, sino que “con la presentación de la factura ante la Administración contratante se inicia el plazo de treinta días de comprobación y aprobación; y si transcurren treinta días sin efectuar el pago, incurre en mora y se inicia el devengo de intereses” (Sentencias del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, de 27 de enero de 2025 -ECLI:ES:TS:2025:294-; de 28 de enero de 2025, -ECLI:ES:TS:2025:295-; y de 29 de septiembre de 2025, -ECLI:ES:TS:2025:4073-).

Finalmente, resta insistir -y así lo hemos manifestado en múltiples ocasiones precedentes (por todas, Dictámenes Núm. 266/2020 y 111/2024)- en la necesidad de evitar la reiteración de prácticas irregulares como las hasta aquí expuestas -especialmente teniendo en cuenta la exigencia legal de programar la actividad de contratación pública contenida en el artículo 28.4 de la LCSP-, con

base en una adecuada ordenación de los plazos y los procedimientos que contemple la eventualidad de las incidencias que más comúnmente dilatan la adjudicación.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que procede declarar, en los términos señalados, la responsabilidad contractual del Ayuntamiento de Oviedo y abonar a ..... las facturas pendientes por los servicios de salvamento, socorrismo y primeros auxilios en las piscinas municipales de la Corredoria y del parque del Oeste, prestados entre noviembre de 2024 y agosto de 2025.”

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

Gijón, a .....

LETRADA ADJUNTA  
A LA SECRETARÍA GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE OVIEDO.