

Dictamen Núm. 188/2025

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 16 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 25 de septiembre de 2025 -registrada de entrada el día 26 del mismo mes-, examina el expediente relativo al procedimiento de responsabilidad contractual incoado para el abono de facturas correspondientes al servicio de recogida, atención veterinaria, guardería de animales domésticos errantes y otros servicios asociados.

De los antecedentes que obran en el expediente, resulta:

1. Con fecha 17 de julio de 2025, una Bióloga de la Sección de Ambiente y Movilidad del Ayuntamiento de Oviedo suscribe, junto al Jefe de Sección y con el conforme del Concejal de Gobierno de Planeamiento y Gestión Urbanística, Medio Ambiente, Infraestructuras y Proyectos Estratégicos del Ayuntamiento de Oviedo un “informe-propuesta para realizar un reconocimiento extraoficial de obligaciones por la prestación del CC 2021/XXX”.

En los antecedentes, refieren que “el presente contrato de estos servicios”, adjudicado a la fundación que indica “y formalizado el 7-07-2022 (CC 2021/XXX), llegó a su fin el 07-07-2025 después del cumplimiento de tres años de contrato./ En el transcurso de la licitación del siguiente contrato para cubrir esta prestación (CC 2025/XX) uno de los licitadores (...) interpuso un recurso especial en materia de contratación contra el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares”. Precisa que, si bien “el recurso no detuvo el proceso de adjudicación”, sí “lo ha hecho” la correspondiente resolución del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales, al estimarlo parcialmente, decisión que determinó “la tramitación de un nuevo expediente de contratación”.

Tras referirse a la obligación legal de prestar el servicio, conforme a lo establecido en el artículo 22 de la Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y bienestar de los animales, explican que la necesidad de “anular la tramitación del CC 2025/XX e iniciar un nuevo proceso para la adjudicación del contrato” lleva a estimar “que la adjudicación de ese nuevo contrato lleve un máximo de 5 meses, con lo que la firma del mismo sería a fecha 7 de diciembre de 2025”. Ante la situación, expone que, “siendo un servicio que no se puede dejar de prestar”, requiriéndose “disponer de crédito para financiar durante 5 meses, desde el 7 de julio al 7 de diciembre de 2025, la prestación del servicio en las mismas condiciones que se viene realizando hasta la fecha”, lo que implica un coste total de ciento ochenta y cinco mil setecientos ochenta y siete euros con cuarenta y cinco céntimos (185.787,45 €), IVA incluido, cantidad que, precisa, corresponde a un importe de 37.157,49 € al mes, siendo objeto de facturación mensual.

Tras proponer “utilizar el presupuesto liberado esos primeros meses para financiar las facturas del servicio hasta la firma del nuevo contrato”, concluye indicando que, “en el caso de que el nuevo contrato no se adjudique en la fecha estimada, será necesario abonar una nueva prestación de servicios que volveremos a cuantificar”.

2. Con fecha 24 de julio de 2025, la Adjunta al Jefe de Servicio de la Oficina Presupuestaria suscribe Memoria en la que, tras referirse al informe emitido por la responsable del contrato, indica que “el gasto no ha sido aprobado de acuerdo con el procedimiento establecido; sin embargo, teniendo en cuenta que consta en el expediente el informe del Servicio explicativo de la necesidad del mismo y que existe consignación presupuestaria adecuada y suficiente en el Presupuesto Municipal 2025 en la aplicación presupuestaria” y para la operación contable de retención de crédito que señala, “propone continuar la tramitación” del expediente.

3. Con fecha 28 de julio de 2025, el Jefe de Sección de Fiscalización Previa emite, con el conforme del Interventor General, un informe “por omisión de la función interventora”.

En él, expone que “conforme al criterio” del Consejo Consultivo del Principado de Asturias -cita al efecto el Dictamen Núm. 84/2024-, “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”.

4. Mediante Resolución del Concejal de Gobierno de Planeamiento y Gestión Urbanística, Medio Ambiente, Infraestructuras y Proyectos Estratégicos municipal de 4 de agosto de 2025, se acuerda “incoar procedimiento de responsabilidad contractual para, previos los trámites legalmente establecidos, proceder al abono de servicios que prestará la Fundación (...) por un importe de 185.787,45 euros (IVA incluido), correspondiente a las facturas de prestación del servicio que serán emitidas desde el periodo de 7 de julio a 7 de diciembre de 2025”.

Se acuerda, asimismo, conceder audiencia a la entidad interesada por un plazo de diez días hábiles, constando diligencia expresiva de la falta de presentación de alegaciones.

5. Con fecha 9 de septiembre de 2025 el Director General de la Asesoría Jurídica municipal emite informe favorable a “la continuación del expediente para la incoación del procedimiento de responsabilidad contractual y el abono de los servicios prestados por la Fundación (...) por el importe de 185.787,45 euros (IVA incluido), correspondiente al periodo del 7 de julio al 7 de diciembre de 2025, en los términos de la propuesta”.

6. Fechada a 15 de septiembre de 2025, el Concejal de Gobierno de Planeamiento y Gestión Urbanística, Medio Ambiente, Infraestructuras y Proyectos Estratégicos suscribe propuesta de “reconocimiento de la responsabilidad contractual que se deriva de la referida contratación verbal, correspondiente al servicio de recogida, atención veterinaria y guardería de animales domésticos errantes y otros servicios asociados, que se extenderá por un periodo de 5 meses, desde el 7 de julio al 7 de diciembre de 2025”.

Esta propuesta se eleva a la Junta de Gobierno Local que, en sesión celebrada el 18 de septiembre de 2025, acuerda remitir el expediente al Consejo Consultivo y notificarlo al interesado, advirtiéndole de la suspensión del plazo para resolver hasta la recepción del dictamen.

Figura incorporada, a continuación, una factura de fecha 4 de septiembre de 2025, correspondiente al periodo de facturación de 7 de julio de 2025 a 7 de agosto de 2025, por el servicio “gestión albergue animales CC 2021/XXX” e importe de 37.157,49 €, IVA incluido.

7. En este estado de tramitación, mediante escrito de 25 de septiembre 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, una copia del expediente en soporte digital.

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

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en los artículos 13.2 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y 18.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, en relación con el artículo 191.3, letra c) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP), a cuyo tenor será preceptivo el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma en las “reclamaciones dirigidas a la Administración con fundamento en la responsabilidad contractual en que esta pudiera haber incurrido, en los casos en que las indemnizaciones reclamadas sean de cuantía igual o superior a 50.000 euros”.

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

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

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

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

En el caso examinado, la contratista presenta al cobro unas facturas correspondientes a servicios prestados entre el día 7 de julio y 7 agosto de 2025, por lo que es evidente que no ha transcurrido el plazo de cuatro años legalmente establecido.

CUARTA.- Tratándose de un procedimiento de responsabilidad contractual, ha de estarse, por lo que al procedimiento se refiere, al específicamente contemplado en el artículo 97 del Reglamento General de la Ley de Contratos

de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, que -según viene señalando reiteradamente el Consejo de Estado (por todos, Dictamen 337/2021)- resulta de aplicación a estos casos junto con la LCSP, dada la fecha en que se adjudicó el contrato del que trae causa.

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

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

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

Advertimos, por otra parte, que la documentación remitida omite la correspondiente al contrato vencido y al posteriormente tramitado, actualmente vigente. Al respecto, hemos tenido ocasión de señalar la conveniencia de su aportación, dada “la relevancia de incluir en el expediente de revisión de oficio de actuaciones contractuales carentes de cobertura legal toda la documentación que se cita en el propio expediente como antecedente” (Dictamen Núm. 116/2023). No obstante, dado el sentido de nuestro dictamen y cuanto razonamos en el mismo, no hemos estimado necesario efectuar solicitud alguna a efectos de completar la documentación, de conformidad con lo previsto en el artículo 18.2 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, del Consejo Consultivo, evitando así la “dilación” que tal proceder implicaría, tal y como hemos advertido en otras ocasiones (por todas, Dictamen Núm. 297/2022), pudiendo satisfacerse en buena parte este propósito, en este caso, gracias a la disponibilidad de gran parte de esa documentación relevante en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

Finalmente, en lo que se refiere al plazo máximo para resolver y notificar, a falta de una norma específica que lo fije, ha de estarse a lo previsto en el artículo 21.3 de la LPAC, conforme al cual, cuando “las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, este será de tres meses”, sin que la aplicación del citado precepto ofrezca duda alguna en los procedimientos como el que analizamos, a la vista de la disposición final cuarta de la LCSP, que se remite expresamente a la LPAC en lo que no merece un tratamiento singular en la normativa contractual. Iniciado este procedimiento por Resolución de 4 de agosto de 2025, se aprecia -aparte de los efectos que derivan de no tratarse de un procedimiento de gravamen- que media un acuerdo de suspensión del plazo de resolución, que habrá de reanudarse a la fecha de recepción de este dictamen.

QUINTA.- Entrando ya en el fondo del asunto, se somete a nuestra consideración un procedimiento de responsabilidad contractual con la finalidad de abonar a la contratista el servicio de recogida, atención veterinaria y

guardería de animales en el municipio de Oviedo, una vez agotado el plazo contractual.

Se constata que el contrato fue adjudicado por la Junta de Gobierno Local el 12 de mayo de 2022 y formalizado con fecha 6 de julio de 2022, por un plazo de ejecución de tres años y un importe de 368.504,09 euros por año, IVA excluido. En la cláusula 10 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares se consigna que “el contrato podrá prorrogarse de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 LCSP”, si bien a continuación se refiere que “la posibilidad o no de prórroga del presente contrato está prevista en el anexo I”, cuyo apartado 8 dispone que no cabe prórroga.

Se subraya en la resolución de inicio que, por la Intervención General, se ha emitido informe el 27 de julio de 2025 en el que se aprecia que, “conforme al criterio que en tal sentido mantiene el Consejo Consultivo del Principado de Asturias (...) no resulta preciso acudir a la revisión de oficio (...), sino reconducir la reclamación planteada al procedimiento de responsabilidad contractual al amparo del artículo 191 de la LCSP”. Por otra parte, la propuesta alude al “reconocimiento de la responsabilidad contractual que se deriva de la referida contratación verbal, correspondiente al servicio de recogida, atención veterinaria y guardería de animales domésticos errantes y otros servicios asociados, que se extenderá por un periodo de 5 meses, desde el 7 de julio al 7 de diciembre de 2025”. Precisa, también, que “el gasto estimado es el correspondiente a 5 meses”, ascendente a 185.787,45 € (IVA incluido) “no obstante, en el supuesto de que el nuevo contrato en tramitación no se adjudique en la fecha prevista, será necesario abonar una nueva prestación de servicios que volveremos a cuantificar, pudiendo quedar amparadas estas nuevas facturas relativas a la misma prestación por este reconocimiento de la responsabilidad contractual”. La factura remitida, según se ha indicado en los antecedentes, se refiere al periodo comprendido entre el 7 de julio de 2025 y el 7 de agosto de 2025, por el servicio “gestión albergue animales CC 2021/XXX” y un importe de 37.157,49 €, IVA incluido.

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); a saber, la revisión de oficio, la responsabilidad contractual *ex* artículo 191 de la LCSP -particularmente en los casos de prórrogas indebidas de contratos- e incluso, de una forma más restrictiva, la responsabilidad patrimonial. La posición de este órgano consultivo viene recogida en la Memoria correspondiente al año 2022, señalando que, en determinados supuestos, procede depurar la irregularidad contractual a través del procedimiento de responsabilidad contractual desestimando, en consecuencia, la declaración de nulidad de la actuación administrativa cuando no concurre de forma notoria una infracción manifiesta y patente de la normativa contractual. Así, afirmábamos allí que “en estos casos, y sin perjuicio de que deba atenderse a las circunstancias particulares de cada expediente, para el pago de estos servicios cuando han sido encargados y recibidos de conformidad por la Administración, se juzga como cauce adecuado el previsto en el artículo 191 de la LCSP, siguiendo la doctrina del Consejo de Estado que emana de sus Dictámenes 606/2020 y 706/2021, siempre que concurran los presupuestos que a continuación se indican. En primer lugar, que la relación prorrogada se preste en las mismas condiciones que regían el contrato inicial regularmente adjudicado. En segundo lugar, que la prórroga informal no implique una manifiesta infracción del principio de concurrencia, lo que exige, en todo caso, que la Administración haya iniciado el correspondiente procedimiento de licitación. Así el Consejo, en los dictámenes referidos, ha apreciado la concurrencia de esta condición cuando el contrato admitía legalmente una duración comprensiva del tiempo prorrogado irregularmente -por haberse establecido en los pliegos una duración inferior a la máxima

legalmente permitida-, y también cuando aun habiendo incumplido el plazo de publicación previa del anuncio de la nueva licitación establecido en el artículo 29.4 de la LCSP la demora, atendidas las circunstancias del caso, no resulte excesiva”.

Llegados a este punto, resulta inevitable referirse a lo dispuesto por el párrafo quinto del artículo 29.4 de la LCSP, al disponer que “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 definitiva, este precepto establece la posibilidad de una prórroga *ex lege* (no existe una adjudicación *ex novo*, sino una prórroga amparada por la norma, tal y como hemos señalado expresamente, entre otros, en el Dictamen Núm. 111/2024) 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.

En el expediente examinado, los distintos servicios preinformantes -cuyas conclusiones han sido asumidas en la propuesta de resolución- nada indican sobre la posible aplicación del artículo 29.4 de la LCSP, mencionando incluso la propuesta una “contratación verbal” que desplegaría, además, sus efectos a lo largo de varios meses futuros, opción de obligado descarte, dada su expresa prohibición en el artículo 37 de la LCSP. Consta, por otra parte, la conformidad de los servicios técnicos municipales con el importe facturado, coincidente en términos proporcionales con los importes del contrato finalizado -según se especifica-, “se estima que el gasto para financiar el reconocimiento de deuda será el correspondiente a 5 meses del actual contrato”; asimismo, resulta acreditada la existencia de crédito presupuestario suficiente y adecuado.

Todos ellos coinciden, por otra parte, en invocar la competencia atribuida en el artículo 22 de la Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y bienestar de los animales, imponiendo a los ayuntamientos “la obligación de recoger y alojar animales extraviados y abandonados, y de contar con un servicio propio, mancomunado o concertado para su gestión y cuidados”, careciendo el de Oviedo “de los medios humanos y materiales necesarios para esta prestación directa”. Asimismo, explican que la prestación desarrollada comprende “cuidados diarios de alimentación y ejercicio” que afectan a su “bienestar”, resultando, en definitiva, que no puede prescindirse del servicio “ni un solo día”.

Aunque no se ha remitido a este Consejo la información relativa a la publicación del anuncio de la nueva licitación, en la Plataforma de Contratación del Sector Público consta como “fecha de envío del anuncio” la de 7 de abril de 2025, mientras que, como fecha de “publicación en el DOUE”, figura la del día siguiente, 8 de abril de 2025, fecha también indicada en el Acuerdo de fecha 16 de julio de 2025 de la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Oviedo. A mayor abundamiento, y si bien la Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, de 2 de julio de 2025, por la que se resuelve el recurso interpuesto por otra licitadora frente a los pliegos, contempla como fecha de publicación del “anuncio de licitación” “en la Plataforma de Contratación del

Sector Público” la de 21 de abril de 2025, entendemos que, según consta en esta Resolución y en la propia Plataforma, esta última fecha se corresponde con la de la rectificación del anuncio al enmendar “el pliego para poder modificar el contenido del sobre A”, en el que figuraba por error una referencia que fue sustituida, sin que -a los efectos del artículo 29.4 LCSP-, resulte relevante esta segunda fecha.

Dado que la finalización del contrato, según informa el Ayuntamiento, tuvo lugar el día 7 de julio de 2025, el cumplimiento del plazo indicado suscita dudas -aun tratándose de un solo día-, incrementadas por el hecho de que en el anuncio de licitación se especifique que la fecha inicial de publicación, posteriormente rectificada, sea la de 7 de abril de 2025. En todo caso, no solo resulta dudoso el escasísimo margen temporal por el que cabría apreciar el incumplimiento, sino que, atendiendo a la fecha del envío, resulta razonable presumir que en ella -el 7 de abril de 2025- haya tenido lugar su efectiva publicación en el perfil del contratante, anuncio al que se refiere el artículo 135.1 de la LCSP, al que remite el citado precepto, tal y como señala la Resolución 5/2024, de 10 de enero de 2024, del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Lo anterior, unido al limitado lapso temporal durante el cual se mantendría la contratación irregular (cinco meses), según la previsión municipal -que no supera, por tanto, los nueve meses previstos en el artículo 29 de la LCSP- permite aplicar sin dificultad la doctrina de este Consejo Consultivo (por todos, Dictamen Núm. 157/2023 y 155/2025). Y es que la referencia de la indicada fecha, 7 de abril de 2025, permitiría concluir que, en este caso, y a diferencia de otros, no solo se había promovido la concurrencia antes de la prórroga, sino que esta ni siquiera puede tildarse de “ilegal”, pues cumpliría puntualmente las exigencias materiales del artículo 29.4, párrafo quinto de la LCSP. En efecto, el anuncio de licitación se habría publicado con una antelación superior a los tres meses al vencimiento del contrato anterior, la continuidad de la prestación se revela esencial e imprescindible, el retardo es imputable a una incidencia sobrevenida -el recurso interpuesto frente a la licitación en curso y la

consecutiva anulación de pliegos, que ha dado lugar a una nueva licitación- y la prórroga se extendería por un periodo limitado y en la estimación indicada. En suma, el Ayuntamiento asistió a su deber de garantizar la continuidad en la prestación de un servicio indispensable, con el concurso de la misma empresa que venía prestándolo y en las mismas condiciones, en tanto se culminaba la licitación ya abierta para la selección de un nuevo contratista, lo que no entraña una vulneración de fondo de la normativa que rige la contratación pública.

Tal y como advertíamos en el citado Dictamen Núm. 111/2024, nos encontraríamos ante un supuesto de falta de aplicación expresa del artículo 29.4 de la LCAP, lo que implica que “pudo aquí haberse omitido alguna formalidad, con la que se debió documentar y exteriorizar la aplicación de esta excepcional prórroga, pero no se omitió el procedimiento de adjudicación”, pues no nos enfrentamos a una adjudicación verbal que haya burlado la concurrencia, sino a una prórroga adicional a la contemplada en los pliegos que pudo ampararse en el mencionado artículo 29.4, aunque no llegara a formalizarse, sin que esta irregularidad merezca -en su contexto- una sanción de anulación.

Sentado lo anterior, no ofreciendo duda el carácter contractual de la compensación debida, por cuanto hemos razonado en dictámenes precedentes (por todos, Dictámenes Núm. 111/2024 y 231/2024), y valoradas las circunstancias concurrentes ya expuestas, resulta igualmente indubitado el puntual encaje del supuesto que aquí se plantea en la prórroga que ha venido a amparar el reiterado artículo 29.4 de la LCSP.

En suma, nos hallamos ante la continuidad de la prestación desarrollada por una misma empresa y en idénticas condiciones que, tras promoverse la concurrencia a través de la oportuna licitación, se halla prorrogada durante varios meses adicionales a su finalización, encontrándose en la actualidad en tramitación la segunda licitación.

Además, es patente que se trata de un servicio ordinario, esencial y de interés general que no podía quedar interrumpido, tal y como se infiere de la naturaleza del contrato; que, no habiendo manifestado oposición expresa a la

continuación del mismo, el contratista estaba obligado a continuar en su ejecución hasta la formalización del nuevo contrato y que, en todo caso, la prestación y facturación de los servicios se ejecutará durante un limitado período temporal y de conformidad con las condiciones y precios pactados en el extinto contrato.

En tales circunstancias, y en línea con lo razonado por el Consejo de Estado (entre otros, en sus Dictámenes 606/2020 y 1592/2022), este Consejo viene estimando 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”, pudiendo regularizarse la actuación administrativa por el cauce de la responsabilidad contractual *ex* artículo 191.3, letra c) de la LCSP.

Ahora bien, atendiendo a los principios sobre los que descansa el tratamiento de las omisiones (artículo 28 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), se estima que la mera carencia de una formalidad, cuando se cumplen todos los requisitos de fondo del artículo 29.4 de la LCSP, no merece siquiera la tacha de anulabilidad ni ha de sustanciarse necesariamente a través de un expediente de responsabilidad contractual, conclusión esta última aplicable en relación con las futuras facturas que generen los servicios prestados en los próximos meses, a los que alude la propuesta. Y es que, nuevamente, hemos de reiterar que la omisión consistente en no haber documentado una prórroga procedente no encierra un impedimento para que aquella alcance su fin ni sustrae indebidamente el negocio a la libre competencia.

Advertido esto, en la medida en que en este caso ya se ha sustanciado un procedimiento de responsabilidad contractual -a pesar de que hubiera podido encauzarse sin necesidad de acudir a esta vía-, lo adecuado ahora es poner término al procedimiento tramitado mediante una resolución en la que se reconozca la deuda generada hasta la fecha, conforme a los términos de la relación contractual. Al respecto, resulta crucial advertir la falta de coincidencia

entre las fechas de prestación reflejadas en la factura y la de finalización del contrato previo pues, según todos los informes y la documentación contractual disponible, aquel habría finalizado el día 7 de julio de 2025, fecha, que, por tanto, habría sido abonada en el marco de la relación contractual vencida. Tal extremo requerirá la oportuna verificación y necesaria subsanación, en su caso.

Por último, y siempre que la Administración consultante tuviera constancia fehaciente de que la fecha de publicación en el perfil del contratante no coincide con la indicada de 7 de abril de 2025, cabría considerar, de conformidad con el criterio expresado, la falta de encaje jurídico en el supuesto contemplado en el artículo 29.4 de la LCSP, conclusión que no altera, no obstante, su “sustancia contractual” pues, al igual que hemos apreciado en nuestro reciente Dictamen Núm. 181/2025 -dirigido a la misma autoridad consultante-, esta subsiste en presencia de una “relación jurídica que se extiende (...) al periodo comprendido entre dos contratos adecuadamente formalizados” -estando, en el caso que nos ocupa, pendiente de formalización el segundo de ellos dadas las vicisitudes expuestas- “y que vincula, sin solución de continuidad, a unos mismos sujetos que voluntariamente admiten sus efectos”. De forma análoga, habría de concluirse necesariamente 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, que requiere el dictamen de este Consejo en relación con la prestación de servicios cuya cuantía rebase el umbral legalmente establecido. Si bien el expediente de responsabilidad contractual no puede extenderse al abono de servicios futuros o aun no prestados -en este caso, los pendientes hasta diciembre de 2025-, nuestro pronunciamiento se refiere aquí a un contexto que, en tanto se mantenga conforme a las previsiones que constan, permite trasladar a estas -una vez que se verifiquen- la misma respuesta, por lo que se estima que podría reconocerse una ulterior obligación contractual, en atención a las

facturas que se presenten, sin necesidad de recabar nuevamente el dictamen de este Consejo Consultivo.

En suma, todo ello no obsta el abono de la factura remitida, correspondiente a servicios prestados, con la necesaria corrección según lo advertido en cuanto a la fecha de la misma y, tomando en consideración lo indicado en nuestro reciente Dictamen Núm. 181/2025 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-).

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que procede declarar la responsabilidad contractual del Ayuntamiento de Oviedo y, en consecuencia, procede abonar a #reclamante# la factura pendiente por los servicios prestados entre el 7 de julio y el 7 de agosto de 2025, en los términos señalados.”

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.