

Dictamen Núm. 71/2026

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 abril de 2026, 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 26 de febrero de 2026 -registrada de entrada el día 3 de marzo-, examina el expediente relativo al procedimiento de responsabilidad contractual, derivado del contrato de obras de remodelación de la calle Río Eo.

De los antecedentes que obran en el expediente, resulta:

1. Figura incorporado, en primer lugar, el expediente de contratación de las obras de remodelación de la calle Río Eo y renovación de la red de abastecimiento y actuaciones puntuales en la red de saneamiento de la calle Río Eo, adjudicadas, con fecha 25 de mayo de 2022 por acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Gijón, a la empresa contratista por el precio ofertado de 1.813.537,93 €, IVA incluido, con “un plazo de garantía total de 72 meses”.

El contrato administrativo se formaliza con fecha 9 de junio de 2022, con un plazo de ejecución de las obras de nueve meses, “contados a partir de la

firma del acta de replanteo”, suscrita el 8 de julio de 2022, por lo que los nueve meses de ejecución de las obras se extienden hasta el 8 de abril de 2023

Con fecha 31 de enero de 2023, la Junta de Gobierno Local acuerda conceder una ampliación de dos meses en el plazo de ejecución del contrato referido, “siendo la nueva fecha de finalización el 8 de junio de 2023”.

El 13 de junio de 2023, la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Gijón aprueba el Proyecto Modificado n.º 1 de las obras de remodelación de la calle Río Eo. En los antecedentes de hecho, consta que el objeto de la modificación consiste en “la inclusión de nuevas unidades de obra necesarias para la finalización de las obras de manera adecuada, en base al informe técnico de la Empresa Municipal de Aguas, promotor de uno de los proyectos que conforman el contrato” y con arreglo al detalle que figuran en el informe emitido por la Dirección facultativa de las obras emitido el 27 de abril de 2023. Se concede, asimismo, una ampliación el plazo de ejecución de las obras de tres semanas, siendo la nueva fecha de finalización el 29 de junio de 2023. La modificación se formaliza en contrato administrativo, suscrito con fecha 21 de junio de 2023, en el que consta que “la modificación supone un incremento de gasto de 90.479,18 € (IVA incluido)”.

Con fecha 18 de julio de 2023, la Junta de Gobierno Local acuerda la imposición de penalidades a la empresa contratista, consistentes en “una penalidad diaria de 944,14 € por demora respecto al cumplimiento del plazo total de ejecución de las obras de remodelación de la calle Río Eo, denegando, en consecuencia, la solicitud de ampliación del plazo de ejecución hasta el 24 de julio de 2023”, si bien, se estiman parcialmente las alegaciones presentadas por la empresa y se fija la “fecha de finalización de las obras el 14 de julio de 2023”. Figura un informe de la Dirección facultativa, de fecha 21 de julio de 2023, en el que consta que las obras finalizan ese día.

El 8 de agosto de 2023, las partes suscriben el acta de recepción de las obras, manifestando el adjudicatario -mediante escrito de fecha 13 de noviembre de 2023- su disconformidad expresa con el contenido y saldo de la certificación final de obra expedida.

2. Con fecha 4 de junio de 2024, la contratista presenta una “reclamación económica de daños y perjuicios por suspensiones temporales y retrasos”.

Expone que, “desde el inicio de las obras han surgido incidencias que han impedido el desarrollo de los trabajos en los términos convenidos, lo que ha causado al contratista importantes perjuicios económicos” que deben “ser resarcidos por la Administración”.

Tras referirse a las ampliaciones de plazo y modificación aprobadas por el Ayuntamiento contratante, así como a la imposición de penalidades y disconformidad con la certificación final, manifiesta que ha existido “un incumplimiento contractual (...) al modificar el programa de trabajo con los cortes parciales y las paralizaciones derivadas de los mismos y de las incidencias soportadas. Las modificaciones sobre el programa de trabajo provocan decrementos del rendimiento previsto y, por tanto, incrementos del coste de las unidades afectadas por el contratista, sin que se haya visto compensado en forma alguna por la Administración”. Cuestiona también la imposición de penalidades y expresa que, “si la demora en la ejecución de los trabajos se deriva de un proyecto deficiente, incompleto o erróneo, o de modificaciones del proyecto adjudicado, para las que la Dirección facultativa tiene que definir tanto técnica, como geométrica y económicamente, sin que sea posible ejecutarlas sin estar correctamente definidas, a lo que hay que sumar el tiempo necesario para su encargo, fabricación y suministro”, por tanto, estima que ese retraso “es imputable a la propiedad”.

Considera que ha existido una “suspensión” que “no ha sido debidamente formalizada”, al tiempo que alude a una “línea jurisprudencial” que establece la “obligación de restaurar el equilibrio contractual roto entre las prestaciones de las partes por causa de las paralizaciones”. Afirma que, en el contrato ejecutado, las diversas incidencias han “ocasionado un retraso en el plazo de las obras no imputable en caso alguno al contratista”, cuantificable en “2,93 meses de retraso los cuales” le han provocado “un perjuicio económico” que valora según desglosa en diversos conceptos, cuya suma asciende a un

total de ochenta y cuatro mil ochocientos treinta y un euros con setenta céntimos (84.831,70 €).

3. Con fecha 4 de agosto de 2025, la Alcaldesa dicta Resolución en la que acuerda “darse por enterada” de “la Sentencia dictada el 27 de junio de 2025 por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N.º 1 de Gijón en el PO 274/24, por la que se estima en su petición subsidiaria el recurso contencioso-administrativo interpuesto por” la contratista “contra la resolución dictada del Ayuntamiento de Gijón de fecha 14 de agosto de 2024”, por la que se declaraba “la anulabilidad de la resolución administrativa por ser contraria a Derecho, con retroacción de las actuaciones para que se solicite informe del Consejo Consultivo antes de dictar la resolución que proceda, sobre responsabilidad contractual por daños y perjuicios soportados por la empresa en la ejecución de la obra (...) y que por los Servicios de Gestión correspondientes se cumpla el fallo en sus propios términos”.

En la Sentencia se declara “la anulabilidad de la resolución administrativa” de 14 de agosto de 2024, que acuerda “ordenar los gastos (...) en la cuantía de 6.443,96 € a favor de” la contratista “en concepto de intereses legales de demora, derivados del retraso en el pago de certificaciones n.º 1 a 13 al tipo de interés vigente en cada periodo”, siendo necesaria la “retroacción de las actuaciones para que se solicite informe del Consejo Consultivo antes de dictar la resolución que proceda”.

4. Fechado a 17 de octubre de 2025, el Jefe del Servicio de Obras Públicas y un Ingeniero Técnico municipal suscriben un informe en calidad de Dirección facultativa de la obra y en “contestación a la reclamación económica”.

Explica que “la obra se desarrolló de forma continuada, sin actas de suspensión y sin orden de paralización”, siendo tramitadas oportunamente tanto las ampliaciones de plazo como la modificación, “objeto” todas ellas “de aceptación expresa”, y efectúa diversas precisiones sobre el ritmo de trabajo, así como sobre los “costes indirectos”, “gastos generales” y “gastos por

mantenimiento de la garantía definitiva” -que considera reconocidos y retribuidos conforme a los porcentajes contractuales-, “sin justificación de sobrecoste adicional”, concluyendo la ausencia de “suspensión de obras”, “incumplimiento contractual” o “daño cierto ni perjuicio económico”.

Consta emitido un informe suscrito por los mismos responsables, con idéntico contenido, de fecha 21 de octubre de 2025.

5. Con fecha 31 de octubre de 2025, el Jefe del Servicio de Tesorería emite un informe pronunciándose sobre la procedencia del abono de los intereses de demora generados por el “retraso en el pago de las facturas” relacionadas.

Considera, “conforme a los criterios” que expone, que “el cálculo de los intereses de demora” suma 6.443,96 €.

6. Figura incorporada, a continuación, una comunicación de la Empresa Municipal de Aguas de fecha 23 de julio de 2024, en la que “se indica que los pagos se realizaron una vez recibida la documentación justificativa solicitada a la contrata tras reiteradas solicitudes”.

7. Se une al expediente la Resolución de la Alcaldía de Gijón de 14 de agosto de 2024, por la que se ordena el gasto “en la cuantía de 6.443,96 euros” a favor de la contratista, “en concepto de intereses legales de demora derivados del retraso en el pago de las certificaciones n.º 1 a 13 al tipo de interés vigente en cada periodo”.

8. Con fecha 15 de octubre de 2025, la Alcaldesa dicta Resolución por la que requiere a la empresa “la devolución del pago de 6.443,96 euros en concepto de intereses legales de demora realizado el 22 de agosto de 2024 en ejecución de la Resolución de Alcaldía de 14 de agosto de 2024, por haber sido anulada dicha Resolución por la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Gijón 162/2025 de 27 de junio”.

Consta efectuado el reintegro con fecha 23 de octubre de 2025.

9. El 18 de noviembre de 2025, la Junta de Gobierno Local acuerda conceder a la empresa un trámite de audiencia durante cinco días hábiles. Consta su notificación ese mismo día.

En el antecedente de hecho vigesimoprimer o expone que “en los informes” técnicos emitidos con ocasión de la reclamación efectuada por la empresa “no se hace referencia a la reclamación de las penalidades por demora puesto que la tramitación de las mismas ha sido objeto de un procedimiento contradictorio por incumplimiento del plazo máximo fijado para terminar las obras, procedimiento que ha quedado resuelto en virtud de acuerdo de la Junta de Gobierno de 8 de julio de 2023” que, una vez notificado ese mismo mes a la empresa, “no fue recurrido” en los plazos legales, por lo que es “un acto firme en vía administrativa”.

Con fecha 21 de noviembre de 2025, la empresa presenta escrito de alegaciones en las que demanda, para un correcto cumplimiento de la Sentencia anulatoria, la remisión del expediente al Consejo Consultivo, al tiempo que destaca que la documentación ya presentada acredita la producción de “sobrecostes derivados del incremento del plazo de ejecución de la obra”. Afirma que esa documentación “fue analizada por el perito de parte, quien emitió un informe completo sobre el coste real incurrido”, y “fue parcialmente confirmada por el perito judicial, quien reconoce la existencia de sobrecostes, aunque proponga un método de cálculo distinto”.

10. El 21 de enero de 2026, un Ingeniero Técnico del Servicio de Obras Públicas emite un informe, en relación con las alegaciones efectuadas, en el que expone “que el perito judicial, actuando con criterios de independencia y objetividad, no valida la suficiencia probatoria de la documentación aportada por la mercantil reclamante en relación con los conceptos de costes indirectos y gastos generales”, coincidiendo “sustancialmente” sus conclusiones con las expuestas por la Dirección facultativa.

En consecuencia, “se ratifica en la desestimación de los conceptos reclamados”.

11. Con fecha 21 de enero de 2026, la Jefa del Servicio de Planificación y Gestión de Compra Pública y la Jefa de la Sección de Contratación emiten un informe propuesta en el que, de conformidad con los informes emitidos, se propone estimar parcialmente, por cuanto se razona, la reclamación de responsabilidad contractual efectuada, “exclusivamente en lo relativo a la reclamación de intereses y en los términos informados por el Jefe del Servicio de Tesorería, desestimando el resto de las pretensiones formuladas”.

12. Fechada a 22 de enero de 2026, la Directora de la Asesoría Jurídica emite nota de conformidad, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 del Reglamento de Funcionamiento de la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento de Gijón, precepto que considera “de aplicación al constar la propuesta de resolución” debidamente motivada y fundada en derecho.

13. Con fecha 24 de febrero de 2026, la Viceinterventora suscribe “informe de Intervención”, en el que, “sin perjuicio del pronunciamiento que, en su caso, proceda en el momento de la adopción de la resolución que ponga fin al procedimiento, no se formulan observaciones desde el ámbito de las funciones de control atribuidas a esta Intervención en relación con la remisión del expediente al Consejo Consultivo del Principado de Asturias”.

14. El 26 de febrero de 2026, la Jefa del Servicio de Planificación y Gestión de Compra Pública y la Jefa de la Sección de Contratación emiten propuesta de acuerdo de estimación parcial de la reclamación de responsabilidad contractual formulada, atendiendo la petición de la empresa, en cuanto a los intereses de demora y en los términos informados por el Jefe del Servicio de Tesorería, rectificándose “el error de hecho relativo a la fecha de la resolución de

reconocimiento de intereses”, siendo la correcta la de 14 de agosto de 2024, y “desestimando el resto de las pretensiones formuladas”.

15. Figura incorporado al expediente, con fecha 25 de marzo de 2026, un “informe pericial” correspondiente al “procedimiento ordinario 274/2024” seguido ante el Juzgado Contencioso-Administrativo de Gijón y elaborado por un ingeniero de caminos, canales y puertos, con fecha 14 de abril de 2025.

16. En este estado de tramitación, mediante escrito de 26 de febrero de 2026, 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 Gijón, 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 Gijón, 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.

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 Gijón 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, el procedimiento de responsabilidad contractual comprende el abono de diversos conceptos, parte de los cuales se califican como “sobrecostes”, así como de intereses de demora por el retraso en el pago de las facturas emitidas con ocasión de un contrato de obras. 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 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 lo concerniente, en particular, al *dies a quo* para el cómputo del plazo para reclamar los intereses de demora, la doctrina del Tribunal Supremo establecida en la Sentencia de 31 de enero de 2003 -ECLI:ES:TS:2003:591- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª) fija que aquel debe realizarse desde la fecha de la liquidación final, 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, iniciado a solicitud del contratista, resolución de la Alcaldía ordenando la tramitación del procedimiento, tras la retroacción determinada en el fallo judicial consecuencia del recurso interpuesto por la empresa; los informes del servicio competente y de la Intervención municipal y el informe de la Asesoría Jurídica, emitido este último mediante nota de conformidad fechada el 22 de enero de 2026 -de acuerdo con lo establecido en

el artículo 27 del Reglamento de la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento de Gijón- aprobado por el Pleno municipal en fecha 14 de julio de 2021. Asimismo, se ha dado audiencia y vista del expediente a la empresa interesada y elaborado una propuesta de resolución motivada.

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

Finalmente, en lo que se refiere al plazo máximo para resolver y notificar, a falta de una norma específica que lo fije, ha de estarse a lo previsto en el artículo 21.3 de la LPAC, conforme al cual, cuando “las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, 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. En este contexto, debe advertirse la irregularidad procedimental relativa a la falta de información a la contratista, de acuerdo con lo señalado en el artículo 21.4 de la LPAC, del plazo máximo establecido para la notificación de la resolución finalizadora del procedimiento y de los efectos del silencio administrativo.

En el expediente que nos ocupa, nos hallamos ante un procedimiento iniciado a instancia de parte, lo que implica que la sola presentación de la solicitud determina el inicio del cómputo del indicado plazo para notificar la resolución expresa. Pero, tal y como se refleja en los antecedentes, concurre, como circunstancia singular, que la solicitud inicial formulada por la interesada con fecha 3 de junio de 2024 fue resuelta parcialmente por Resolución de 14 de agosto de ese año, que fue a su vez anulada por Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N.º 1 de Gijón, de fecha 27 de junio de 2025, la

cual ordena la retroacción de las actuaciones para la incorporación del informe de este Consejo. Por tanto, concurriendo tales vicisitudes procedimentales -referidas en los antecedentes de este dictamen-, el día a partir del cual debe computarse este plazo sería el de notificación de la firmeza de la citada Sentencia, constando que, el 4 de agosto de 2025, la Alcaldía dicta Resolución por la cual se da por enterada de aquella, instando el cumplimiento del fallo. En todo caso, dadas las fechas, es evidente que, en el momento de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo, el citado plazo se encuentra ampliamente rebasado; no obstante, ello no impide que esta se adopte, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 21 y 24.3, letra b) de la referida Ley.

QUINTA.- Entrando ya en el fondo del asunto, se somete a nuestra consideración un procedimiento de responsabilidad contractual instado a solicitud del contratista para el resarcimiento de los perjuicios, que afirma haber sufrido con ocasión de la ejecución de un contrato de obras.

Dicha petición se funda en la concurrencia de “suspensiones temporales y retrasos” que la mercantil relaciona con un “incumplimiento contractual”, así como con diversas “circunstancias acaecidas durante la obra”, consistentes en las ya indicadas ampliaciones y modificación del contrato original, que, afirma, “han alterado por una parte las condiciones de ejecución derivadas del proyecto y por otra han incrementado el plazo”, determinando una “repercusión económica” que valora, con arreglo al detallado desglose que propone, en los siguientes conceptos: “penalidades por demora en la finalización”, que ascienden a 944,14 €; “gastos por mantenimiento de la garantía definitiva” por importe de 297,84 €; “incremento de los costes indirectos”, que identifica con aquellos “no compensados mediante el procedimiento habitual de la certificación”, y que suman un total de 21.992,84 €; el “incremento de gastos generales”, por importe de 53.298,84 €; los “intereses de demora de las certificaciones”, que ascienden a 8.298,04 €, “sin perjuicio de ulterior actualización”. A ello, añade la “actualización de la valoración” procedente respecto de la suma indemnizatoria total.

En cuanto a la “justificación” de su solicitud, invoca el artículo 208 de la LCSP, regulador de los efectos de la suspensión, y afirma que “la suspensión no ha sido debidamente formalizada mediante el órgano contratante y recogida en el acta correspondiente, pero se encuentra acreditada por el hecho de solicitar el inicio del trámite de modificaciones del proyecto y su final con la firma del contrato del proyecto modificado”.

Con carácter general, conforme reiterada jurisprudencia, en una reclamación contractual, la carga de la prueba de los perjuicios sufridos corresponde al contratista. Y, en particular y atendiendo al planteamiento que sostiene el contratista, debemos efectuar una referencia concreta al artículo 208 de la LCSP, cuyos apartados 1 y 2 invoca expresamente -si bien reconoce que “la suspensión no ha sido debidamente formalizada y recogida en el acta correspondiente”-. El precepto dispone, en primer lugar, que “Si la Administración acordase la suspensión del contrato o aquella tuviere lugar por la aplicación de lo dispuesto en el artículo 198.5, se extenderá un acta, de oficio o a solicitud del contratista, en la que se consignarán las circunstancias que la han motivado y la situación de hecho en la ejecución de aquel”. A continuación, establece que, “Acordada la suspensión, la Administración abonará al contratista los daños y perjuicios efectivamente sufridos por este con sujeción a las siguientes reglas:/ a) Salvo que el pliego que rija el contrato establezca otra cosa, dicho abono solo comprenderá, siempre que en los puntos 1.º a 4.º se acredite fehacientemente su realidad, efectividad e importe, los siguientes conceptos:/ 1.º Gastos por mantenimiento de la garantía definitiva./ 2.º. Indemnizaciones por extinción o suspensión de los contratos de trabajo que el contratista tuviera concertados para la ejecución del contrato al tiempo de iniciarse la suspensión./ 3.º Gastos salariales del personal que necesariamente deba quedar adscrito al contrato durante el periodo de suspensión./ 4.º Alquileres o costes de mantenimiento de maquinaria, instalaciones y equipos siempre que el contratista acredite que estos medios no pudieron ser empleados para otros fines distintos de la ejecución del contrato suspendido. (...) 6.º Los gastos correspondientes a las pólizas de seguro

suscritas por el contratista previstos en el pliego de cláusulas administrativas vinculados al objeto del contrato. b) Solo se indemnizarán los periodos de suspensión que estuvieran documentados en la correspondiente acta. El contratista podrá pedir que se extienda dicha acta. Si la Administración no responde a esta solicitud se entenderá, salvo prueba en contrario, que se ha iniciado la suspensión en la fecha señalada por el contratista en su solicitud”.

Sentado lo anterior, con carácter previo al análisis de cada uno de los extremos a los que se refiere la petición de la contratista, debemos realizar una apreciación de carácter general acerca de la prueba de los daños indemnizables. Al respecto, ha de tenerse en cuenta que la realidad, efectividad e importe de los conceptos comprendidos en los apartados 1.º a 4.º del artículo 208.2.a) de la LCSP, antes transcrito, ha de estar debidamente acreditada. Según viene señalando reiteradamente el Tribunal Supremo (entre otras, Sentencias de 1 de octubre de 2014 -ECLI:ES:TS:2014:4120- y de 29 de septiembre de 2017 -ECLI:ES:TS:2017:3489-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Secciones 7.ª y 4.ª, respectivamente, referidas al precepto homólogo del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas), “la expresión ‘daños y perjuicios efectivamente sufridos’ que utiliza el precepto legal es que ha de tratarse de daños y perjuicios reales que sean consecuencia de la suspensión acordada administrativamente, sin que basten a tales efectos simples conjeturas, deducciones o estimaciones abstractas con base en la documentación contable de la empresa./ Esto significa que cualquier reclamación deducida por el contratista con esa finalidad tendrá que singularizar los desembolsos efectivamente realizados a causa de la suspensión, y habrá de hacerlo así: primero, describiendo el concreto personal y demás elementos materiales que necesariamente han tenido que quedar adscritos y dedicados en exclusiva a la obra que haya sido objeto de la suspensión; segundo, ofreciendo prueba, con suficientes garantías de objetividad, que demuestre que el personal y los elementos así descritos estuvieron efectivamente adscritos a la obra suspendida

y no fueron utilizados en otras obras o actividades distintas de la contratista; y tercero, aportar la documentación que, directamente referidas a tales extremos, ponga de manifiesto el montante de su costo./ La segunda es que por aplicación de las reglas de la carga de la prueba incumbe a la contratista probar y justificar debidamente todo lo anterior”.

En el caso examinado, la reclamante aporta diversa documentación que no incluye el informe pericial suscrito por un ingeniero de caminos, canales y puertos al que se refiere en las alegaciones formuladas con ocasión del trámite de audiencia, en las que expresa que “considera imprescindible dejar constancia de que toda la documentación necesaria para acreditar los sobrecostes derivados del incremento del plazo de ejecución de la obra fue ya aportada en fecha 3 de junio de 2024, junto con la reclamación económica”, precisando que “fue analizada por el perito de parte, quien emitió un informe completo sobre el coste real incurrido” que, como decimos, no aporta. No obstante, el informe pericial judicial emitido, también, por un ingeniero en caminos, canales y puertos -perito judicial actuante en el procedimiento ordinario 274/2024, seguido ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N.º 1 de Gijón-, confronta explícitamente sus argumentos, permitiendo además, en particular, la transcripción que realiza constata la identidad de los conceptos indemnizables entre ambos (solicitud y pericial de parte), además de aclarar que este último fue aportado por la demandante con ocasión del recurso contencioso-administrativo interpuesto frente a la Resolución municipal de fecha 14 de agosto de 2024.

En todo caso, como cuestión previa, debemos referirnos de forma autónoma a dos de los conceptos reclamados, referidos a las penalidades y a los intereses de demora.

En cuanto al primero, que comprende la cantidad de 944,14 € impuesta, coincidimos con la propuesta municipal, en cuanto a su improcedencia, al haberse dirimido su pertinencia en el procedimiento específico instruido al efecto, que concluyó con acuerdo de la Junta de Gobierno de 18 de julio de 2023, parcialmente estimatorio sin que fuera recurrido en vía administrativa o

judicial por la empresa, por lo que no cabe su revisión en el marco del actual procedimiento de responsabilidad contractual.

En segundo lugar, la procedencia del abono de intereses de demora ha sido reconocida por la Administración, tanto en la Resolución impugnada judicialmente, como en la propuesta de acuerdo que se somete a nuestra consideración.

En cuanto a los intereses de demora, a efectos del devengo de intereses de demora, resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 198.4 de la LCSP, con arreglo al cual "La Administración tendrá la obligación de abonar el precio dentro de los treinta días siguientes a la fecha de aprobación de las certificaciones de obra o de los documentos que acrediten la conformidad con lo dispuesto en el contrato de los bienes entregados o servicios prestados, sin perjuicio de lo establecido en el apartado 4 del artículo 210, y si se demorase, deberá abonar al contratista, a partir del cumplimiento de dicho plazo de treinta días los intereses de demora y la indemnización por los costes de cobro en los términos previstos en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales (...). Sin perjuicio de lo establecido en el apartado 4 del artículo 210 y en el apartado 1 del artículo 243, la Administración deberá aprobar las certificaciones de obra o los documentos que acrediten la conformidad con lo dispuesto en el contrato de los bienes entregados o servicios prestados dentro de los treinta días siguientes a la entrega efectiva de los bienes o prestación del servicio".

A su vez, la cláusula 24 del pliego modelo de cláusulas administrativas particulares para la contratación de obras, servicios y suministros en el Ayuntamiento de Gijón establece que, "a los efectos del pago, la Administración expedirá mensualmente, en los primeros diez días siguientes al mes al que correspondan, certificaciones que comprendan la obra ejecutada conforme a proyecto durante dicho período de tiempo, salvo prevención en contrario en el CCP (cuadro de condiciones particulares), cuyos abonos tienen el concepto de pagos a cuenta sujetos a la rectificaciones y variaciones que se produzcan en la

medición final y sin suponer en forma alguna, aprobación y recepción de las obras que comprenden, todo ello conforme a lo establecido en el artículo 240 de la LCSP". El "régimen de facturación" establecido en el CCP no establece singularidad alguna posible, en cuanto a la reducción del plazo máximo de 30 días, en los términos establecidos en la reciente Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de diciembre de 2025, -ECLI:ES:TS:2025:5960- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.^a), salvo en lo referente a la duplicidad de certificaciones de obra exigida, correlativa a la existencia de dos proyectos por la realización de la renovación de la red de abastecimiento y "la ejecución de actuaciones puntuales en la red de saneamiento", al tratarse de una actuación conjunta "con la Empresa Municipal de Aguas".

Siendo aplicables las previsiones expuestas, advertimos que el informe del Jefe del Servicio de Tesorería, de fecha 31 de octubre de 2025, en el que se basa la propuesta de acuerdo para reconocer la procedencia del pago, efectúa el cálculo de los intereses, "conforme a los criterios" que expone y que parten de tener en cuenta como fechas las siguientes: la de la factura; la fecha de entrada en el registro de facturas y la fecha de orden de transferencia.

Llama la atención, por tanto, la ausencia de referencia alguna a la fecha de las certificaciones de obra, que tampoco se encuentran en el mismo expediente que las facturas. No obstante, ello no impide apreciar que el cálculo de los intereses ha sido realizado aplicando la doctrina jurisprudencial establecida en la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de noviembre de 2024, -ECLI:ES:TS:2024:5938- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.^a) que reitera la "formulada por" esa "Sala (...) en las Sentencias referidas a la interpretación del artículo 216.4 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, en el sentido de que, con la presentación de la factura ante la Administración contratante se inicia el plazo de treinta días de comprobación y aprobación, y si una vez aprobada transcurren treinta días sin efectuar el pago, incurre en mora y se inicia el devengo de intereses, con independencia de que

la Administración no hubiere formulado ninguna objeción en la fase de comprobación”.

E, igualmente, y en cuanto a la determinación del *dies ad quem*, para el pago de los intereses de demora, es correcta la fecha considerada en el informe emitido por el Jefe del Servicio de Tesorería al efecto (“la fecha que consta en los justificantes de ingreso presentados por la propia empresa”), que resulta acorde con la doctrina establecida en la reciente Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de diciembre de 2025 -ECLI:ES:TS:2025:5964- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.^a), la cual acude a “la fecha en que se efectúe el ingreso en la cuenta de la actora”, de acuerdo con el criterio “revisado a tenor de la doctrina establecida por el Tribunal Supremo en Sentencia 3914/2024 (...) ECLI:ES:TS:2024:3914”, que, para el caso de pago mediante transferencia bancaria, atiende al “día del ingreso en la cuenta designada con tal fin por el acreedor”.

Despejado lo anterior, procede referirnos a los restantes conceptos -costes indirectos, gastos generales y gastos por mantenimiento de la garantía definitiva-, todos ellos rechazados por la Administración con base en los dos informes emitidos por la Dirección facultativa, el segundo de los cuales, a su vez, invoca el emitido por el perito judicial en apoyo de su argumentación.

Conviene partir, en primer lugar, de la ausencia de controversia en cuanto a la determinación de ciertos presupuestos fáctico-jurídicos trascendentes, como es el hecho de la formalización de sendas ampliaciones (la segunda, consecuencia de la modificación del contrato), en las fechas indicadas en los antecedentes. La primera estuvo motivada, según refleja el Acuerdo por el que se concede su solicitud, debido a que, según la Dirección facultativa, “se entiende” que concurre “justificación suficiente”, al existir “interferencias continuas con las necesidades trasladadas por parte de las distintas compañías de servicios urbanos existentes en la calle”, que “han supuesto que los rendimientos de la obra de remodelación no fueran los adecuados suponiendo una ralentización en la ejecución de la misma”. Mientras que la modificación consistió en la “incorporación de nuevas unidades de obra necesarias para la

finalización de las obras de manera adecuada y según los criterios técnicos adecuados./ Las necesidades técnicas recogidas son la modificación en la sección de tipo de excavación y relleno de la red de abastecimiento, a causa de la profundidad de la red existente de fibrocemento; la incorporación de nuevas arquetas con el nuevo diseño hidráulico y estructural para alojar las nuevas válvulas y piezas especiales; la incorporación de nuevos accesorios y piezas especiales no incluidas en el proyecto original, así como la incorporación de nuevos accesorios y piezas especiales no incluidas en el proyecto original, así como la incorporación de un precio de gestión de residuos para la adecuada gestión de los distintos materiales de demolición generados en las obras”.

Tampoco ofrece duda que, pese a la invocación del precepto regulador de la suspensión, la propia empresa reconoce que no fue formalizada, y pretende que su concurrencia resulte del “hecho de solicitar el inicio del trámite de modificaciones del Proyecto y su final con la firma del contrato del Proyecto Modificado”.

Pues bien, tal argumentación contradice palmariamente la regulación legalmente establecida, que, tal y como hemos reseñado, prescribe que “Solo se indemnizarán los periodos de suspensión que estuvieran documentados en la correspondiente acta”, cuya extensión “podrá pedir” el propio contratista -solicitud que ni siquiera consta en este caso-, disponiéndose además que, en caso de falta de respuesta de la Administración a esta solicitud, “se entenderá, salvo prueba en contrario, que se ha iniciado la suspensión en la fecha señalada por el contratista en su solicitud”.

Al respecto, en el primer informe emitido por la Dirección facultativa los técnicos recuerdan que, “en las dos ocasiones” en las que se amplió el plazo, “es la propia empresa la que solicita el aumento del plazo, en ningún momento se produce una suspensión de las obras y además de todo ello la empresa firma un proyecto modificado”, en el que “acepta los cambios producidos en el contrato”. Insisten en que “la obra se desarrolló de forma continuada, sin actas de suspensión y sin orden de paralización”, tramitándose las ampliaciones de plazo “a instancia del propio contratista”, sin apreciar alteración del equilibrio

contractual, “puesto que fueron objeto de aceptación expresa mediante la firma del Proyecto Modificado”. A mayor abundamiento, también explican que, “en el mes en el que se solicitó la ampliación de plazo”, que era el quinto de la ejecución, “llevaban ejecutados apenas el 45 % de los trabajos; dato que indica de manera fehaciente que aún les quedaba mucho ámbito en el que trabajar”, con independencia de la afectación que implicara el desarrollo de otras obras en el entorno. Precisan que el “periodo reclamado, no constituye una suspensión formal ni un incumplimiento contractual por parte de la Administración, sino la consecuencia de un desarrollo normal de los trabajos dentro de las circunstancias habituales en una obra urbana con interferencias de servicios y modificaciones técnicas menores”.

Asimismo, en cuanto a los conceptos indicados -costes indirectos, gastos generales y gastos por mantenimiento de la garantía definitiva- argumentan su improcedencia que, de forma resumida, justifican en que “ya están reconocidos y retribuidos conforme a los porcentajes contractuales, sin justificación de sobre coste adicional”.

En el segundo informe, que emiten “en contestación” a las alegaciones efectuadas por la empresa, sostienen que “el perito judicial, actuando con criterios de independencia y objetividad, no valida la suficiencia probatoria de la documentación aportada”, “en relación con los conceptos de costes indirectos y gastos generales”.

Efectivamente, el informe pericial emitido en el marco del proceso judicial seguido, suscrito por un ingeniero de caminos, canales y puertos, se pronuncia sobre los conceptos indicados, respondiendo a “extremos señalados en el escrito de contestación de la demanda”: en primer lugar, “que confirme o desvirtúe, si es posible con la documentación aportada a Autos, que los gastos que se reclaman como indemnización por la demandante corresponden exclusiva y singularmente al periodo de ampliación del contrato objeto del recurso y a la obra ‘Obras de remodelación de la c/ Río Eo’ que se desarrolló en ese periodo que nos ocupa”. En segundo lugar, “que se efectúe, en base a la misma documentación, si es posible, el cálculo de los gastos indirectos, gastos

generales y los correspondientes al aval/avales del contrato que podrían imputarse a las ampliaciones autorizadas durante el desarrollo del contrato y que son el objeto de indemnización solicitada". Tarea que el perito acomete confrontando puntualmente los argumentos expuestos en la pericial de parte; así, en primer lugar, razona que "el periodo de ampliación del contrato objeto del recurso", entendiendo por tal el "tiempo de obra adicional en que el constructor ha soportado costes que no han sido compensados por la vía de las certificaciones de obras, es de 2,71 meses", y no la de 2,93 alegada. Alcanza, a su vez, esta cifra, restando al "tiempo de estancia en obra autorizado al constructor", 12,16 meses -"tiempo transcurrido desde el 9 de julio de 2022, día siguiente al de la firma del acta de comprobación del replanteo, hasta el 14 de julio de 2023, fecha de finalización establecida por el Ayuntamiento", el periodo de "9,45 meses", tiempo que corresponde al efectivamente retribuido por la modificación, que calcula a su vez distribuyendo el incremento de precio que supone ese modificado entre los meses de duración inicialmente previstos. En cuanto a los costes indirectos, afirma que no resulta acreditada "correctamente la efectividad de una parte de los costes indirectos soportados", según el detalle que proporciona -que concierne al equipo de personal, y a suministros y alquileres-, entendiendo que, de los "costes indirectos efectivamente soportados por el constructor desde julio de 2022 hasta julio de 2023", los correspondientes a la indicada cifra de 2,71 meses sí constituirían un sobrecoste de 6.864,74 €. También afirma que el "gasto por mantenimiento de la garantía definitiva durante ese tiempo de obra adicional es" de 135.59 €, IVA excluido. Descarta, en cambio, los gastos generales alegados, al no ser correcta la metodología empleada, si bien señala que "si el Juzgado considerase que es aceptable calcular los gastos generales adicionales, no mediante el porcentaje real de reparto de los gastos de estructura del constructor, sino mediante el porcentaje establecido en el proyecto (13 %), el importe de los gastos generales del constructor durante el tiempo de obra adicional (2,71 meses) sería 49.296,88 €".

El análisis de los elementos de juicio disponibles requiere prestar por su propia naturaleza, especial atención al informe pericial judicial, para cuya valoración resultan idóneos los criterios establecidos en la reciente Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de enero de 2026 -ECLI:ES:TS:2026:153- (Sala de lo Civil, Sección 1.ª).

En primer lugar, debemos referirnos a los gastos generales, que el perito judicial admite, en términos hipotéticos y sin perjuicio de lo expresado respecto a las variables empleadas, de las que puntualmente discrepamos. Respecto a los mismos, la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de noviembre de 2025 -ECLI:ES:TS:2025:5444- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª) establece doctrina jurisprudencial respecto a la interpretación del apartado 2 del artículo 203 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público y recuerda que “el vigente 208.2” de la LCSP, aplicable al expediente que nos ocupa, “establece unas reglas que delimitan” la obligación indemnizatoria en caso de suspensión, “revelando que es el propio legislador el que acota los conceptos indemnizables, a salvo lo que pueda disponer al respecto el pliego del contrato” y que, “dado el carácter taxativo de los conceptos susceptibles de indemnización y habida cuenta de los mismos (...) en los términos que ha fijado el legislador, puede mantenerse que solo son resarcibles las partidas expresamente enunciadas en el artículo 208.2 de la Ley de Contratos de 2017, al margen de su calificación como gastos directos, indirectos o generales”. En ellas no estarían incluidos los gastos generales, que el peritaje judicial identifica como los que “comprenden los gastos de estructura de la oficina central y las delegaciones (personal, oficinas, estudios, comunicaciones, vehículos, amortizaciones, etc.), los gastos financieros, las cargas fiscales (IVA excluido), las tasas de la Administración legalmente establecidas, los avales, los seguros y los gastos de adjudicación, replanteo y liquidación”, correspondientes a “gastos estructurales de la organización general de la empresa constructora durante el desarrollo del contrato”, no contemplados en el citado precepto. Siendo evidente el carácter tasado del precepto, también lo es que, como hemos señalado reiteradamente, su

aplicación al caso no admitiría tampoco el automatismo demandado por la empresa, al no haber existido “suspensión” alguna. En este sentido, conviene tener presente que la doctrina jurisprudencial que aplica el principio de prohibición de enriquecimiento injusto en el ámbito de la contratación pública, a fin de restablecer el equilibrio económico entre las partes en supuestos en los que una reclamación “afecte a la realización de obras que carecen de soporte jurídico” exige el cumplimiento de determinados requisitos, que resume la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de diciembre de 2025 -ECLI:ES:TS:2025:5993- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª) al tiempo que señala que “la indemnización que corresponde al operador económico por la realización de obras que implican una modificación del objeto del contrato que se había formalizado con la Administración sin que se haya plasmado en un procedimiento de modificación del contrato, no puede equipararse a la que le pudiera corresponder si se hubiera celebrado un contrato administrativo válido”. De forma lógica, consideramos que no cabe tampoco equiparar una suspensión debidamente formalizada con un supuesto en el que ni siquiera existió su solicitud y que, además, fue objeto de una ampliación y una modificación oportunamente sustanciadas. En este sentido, consideramos que la apreciación del perito de parte sobre la existencia de una prolongación cuantificada en 2,71 meses requiere una adecuada contextualización que impide compartir, en primer lugar, que el periodo de los “costes indirectos efectivamente soportados por el constructor” comprenda entre los meses de julio de 2022 y julio de 2023, pues consta en el expediente la denegación de la ampliación solicitada por la propia contratista en la recta final del contrato, que hubiera sido una tercera ampliación del plazo -hasta el día 24 de julio- y evidencia, sin dificultad, que el desarrollo del trabajo incurría en retraso. Así se refleja en el informe emitido por la Dirección facultativa emitido con fecha 28 de junio de 2023, un día antes del vencimiento del plazo establecido para su conclusión, en el que se refleja que “se comprueba que el estado actual de las obras dista mucho de estar finalizadas; por lo que se incumple de manera fehaciente el plan de obra recogido en la solicitud de

ampliación de plazo realizada por la empresa adjudicataria de las obras”, enumerándose además los “distintos trabajos” pendientes. Antes bien, el citado informe de fecha 28 de junio de 2023 motivó, precisamente, la imposición de penalidades por demora en el plazo de ejecución de las obras, sin que quepa, por tanto, asumir sin objeción que ese periodo adicional constituya un incremento indemnizable. Afirmación que parte de unos elementos de cálculo en los que “el proyecto modificado retribuye los costes proporcionales al tiempo de obra”, pero que no contempla, en cambio, que la solicitud de ampliación de dos meses realizada no llevaba aparejada un aumento de coste. Ello, sin perjuicio de advertir que el perito judicial desconoce en sus estimaciones la atribución que la propia empresa realiza a la “suspensión” irregular -ciertamente comprensible, puesto que la misma contratista alude de forma confusa a la “modificación” como origen de los sobrecostes-. A nuestro juicio, las alegaciones formuladas por la contratista con ocasión no solo del presente procedimiento de responsabilidad contractual, sino del propio expediente de contratación, no desvirtúan las apreciaciones de la Dirección facultativa que, con ocasión de la imposición de penalidades, señala en su informe de 17 de julio de 2023 que “la mayor parte” de las causas alegadas por la empresa, como motivo de retraso, resultaban previsibles con anterioridad al inicio de la ejecución, debiendo “haberlas tenido en cuenta en el momento de la licitación ya que forman parte del expediente y” constituyen “circunstancias habituales en este tipo de obras”, mientras que aquellas debidas a “la aparición de servicios afectados no contemplados en el proyecto” fundaron, precisamente, la primera ampliación del plazo. Resulta necesario, por tanto, recordar la operatividad del principio de riesgo y ventura, rector de la ejecución del contrato en los términos establecidos en el artículo 197 de la LCSP.

En consecuencia, consideramos que los conceptos cuyo resarcimiento solicita el contratista resultan improcedentes, en el caso del relativo a las penalidades por demora, al haber sido resueltas en el correspondiente procedimiento, sin que haya sido objeto de recurso esa resolución. Asimismo, tampoco resultan indemnizables, por las razones expuestas, los conceptos

reclamados como sobrecostes derivados de gastos generales, indirectos y de mantenimiento de garantía. En cambio, sí resulta procedente el abono de los intereses de demora, en la cantidad establecida en el informe del Servicio de Tesorería.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que procede declarar la responsabilidad contractual del Ayuntamiento de Gijón y, en consecuencia, procede abonar a la cantidad de 6.443,96 €, en concepto de intereses de demora.”

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

Gijón, a la fecha de la última firma electrónica

V.º B.º