



Recurso nº 655/2024 C.A. Principado de Asturias 34/2024

Resolución nº 832/2024

Sección 1ª

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid, a 04 de julio de 2024

VISTO el recurso interpuesto por D. M.A.P.G., en representación de ASAC COMUNICACIONES, S.L., contra el Acuerdo dictado el 25 de abril de 2024 por el órgano de contratación de la Sociedad Pública de Gestión y Promoción Turística y Cultural del Principado de Asturias, S.A.U., por el que se aprueba una ampliación del plazo para la ejecución del contrato de *“Servicio de diseño, nuevos desarrollos, migración y mantenimiento del portal web de Turismo Asturias”* adjudicado a la citada empresa, expediente CM 10/20, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Con fecha 6 de octubre de 2020 el órgano de contratación de la Sociedad Pública de Gestión y Promoción Turística y Cultural del Principado de Asturias, S.A.U. dictó acuerdo de adjudicación del contrato de *“Servicio de diseño, nuevos desarrollos, migración y mantenimiento del portal web de Turismo Asturias”*, expediente CM 10/20, cuyo valor estimado era de 245.216,28 euros, a favor de la empresa ASAC COMUNICACIONES, S.L., por un importe de 165.000 euros más I.V.A.

El contrato se formalizó con fecha 26 de abril de 2021, estableciéndose un plazo de ejecución de treinta y seis meses a contar desde el día siguiente al de su formalización.

Segundo. En el marco de la ejecución del mencionado contrato, con fecha 25 de abril de 2024, el órgano de contratación de la Sociedad Pública de Gestión y Promoción Turística y Cultural del Principado de Asturias, S.A.U.; dictó Acuerdo, notificado a la empresa



contratista ASAC COMUNICACIONES, S.L., el 26 de abril de 2024, por medio del cual se aprobó *“una ampliación del plazo inicialmente contratado de 19 meses a contar desde su fecha de vencimiento inicial, por lo que los trabajos deberán finalizarse, en todo caso el día 26 de noviembre de 2025”*.

Tercero. Con fecha 20 de mayo de 2024, D. M.A.P.G., en representación de ASAC COMUNICACIONES, S.L., ha interpuesto recurso especial en materia de contratación contra el Acuerdo mencionado en el Antecedente de hecho anterior, solicitando a este Tribunal que, *“estimando el mismo, declare la nulidad de pleno derecho de dicho Acuerdo, o, subsidiariamente lo anule, por ser contrario al Ordenamiento Jurídico, por los motivos expuestos en el presente escrito”*.

Cuarto. Se ha remitido a este Tribunal por la Sociedad Pública de Gestión y Promoción Turística y Cultural del Principado de Asturias, S.A.U., el correspondiente expediente de contratación y su preceptivo informe, de acuerdo con lo establecido en el artículo 56.2 de la LCSP.

Quinto. Con fecha 28 de mayo de 2024 se ha dado traslado del recurso a la otra empresa interesada en el procedimiento de contratación, RICOH SPAIN IT SERVICES, S.L.U., concediéndole un plazo de cinco días hábiles para la formulación de alegaciones, de conformidad con lo previsto en el artículo 56.3 de la LCSP, sin que dicha empresa haya hecho uso de este trámite.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales es competente para el conocimiento y resolución del presente recurso especial en materia de contratación, en el que se recurre una actuación de un poder adjudicador, como es la Sociedad Pública de Gestión y Promoción Turística y Cultural del Principado de Asturias, S.A.U., en su condición de sociedad mercantil pública en la que concurren los requisitos del artículo 3.3.d) de la LCSP, de conformidad con lo establecido en el artículo 46.2 de ese texto legal, y en el Convenio suscrito el 8 de octubre de 2021 entre el Ministerio de Hacienda y Función Pública y el Principado de Asturias, sobre atribución de competencias en materia de recursos contractuales (B.O.E. nº 259, de 29 de octubre de 2021).



Segundo. El escrito de interposición del recurso se ha presentado dentro del plazo de quince días hábiles contados a partir del siguiente a la notificación del Acuerdo objeto de impugnación, realizada el 26 de abril de 2024, con arreglo a lo establecido en el artículo 50.1 de la LCSP.

Tercero. La empresa recurrente, ASAC COMUNICACIONES, S.L., ostenta legitimación activa para la interposición del recurso, al ser titular de derechos o intereses legítimos que pueden haberse visto perjudicados o resultar afectados por el Acuerdo impugnado, en aplicación del artículo 48 de la LCSP.

Cuarto. Sin embargo, la actuación impugnada, pese a referirse a un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros (por lo que queda comprendido en el artículo 44.1.a) de la LCSP), no es susceptible de recurso especial en materia de contratación, al no estar recogida entre las que pueden ser objeto de este recurso, que se enumeran en el artículo 44.2 de la LCSP, tal y como a continuación se expondrá.

El Acuerdo impugnado es el adoptado por el órgano de contratación de la Sociedad Pública de Gestión y Promoción Turística y Cultural del Principado de Asturias, S.A.U., con fecha 25 de abril de 2024, por el que notificó a la empresa recurrente, ASAC COMUNICACIONES, S.L., adjudicataria del contrato, la aprobación de *“una ampliación del plazo inicialmente contratado de 19 meses a contar desde su fecha de vencimiento inicial, por lo que los trabajos deberán finalizarse, en todo caso el día 26 de noviembre de 2025”*. Este Acuerdo se fundamentó expresamente en lo establecido en los artículos 29.3 de la LCSP (*“Cuando se produzca demora en la ejecución de la prestación por parte del empresario, el órgano de contratación podrá conceder una ampliación del plazo de ejecución, sin perjuicio de las penalidades que en su caso procedan, resultando aplicables en el caso de los contratos administrativos lo previsto en los artículos 192 y siguientes de esta Ley”*) y 98 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (*“Cuando el órgano de contratación, en el supuesto de incumplimiento de los plazos por causas imputables al contratista y conforme al artículo 95.3 de la Ley, opte por la imposición de penalidades y no por la resolución, concederá la ampliación del plazo que estime resulte necesaria para la terminación del contrato”*).



Para fundamentar la posibilidad de interponer recurso contra dicho Acuerdo, ASAC COMUNICACIONES, S.L., invoca los apartados c) y/o d) del artículo 44 de la LCSP, en los que se prevé que podrán ser objeto de recurso especial *“los acuerdos de adjudicación”* (apartado c) y *“las modificaciones basadas en el incumplimiento de lo establecido en los artículos 204 y 205 de la presente Ley, por entender que la modificación debió ser objeto de una nueva adjudicación”* (apartado d), y argumenta que *“nos encontraríamos ante un acuerdo de adjudicación sin seguir el procedimiento legalmente establecido para ello”* y que *“habida cuenta el tenor literal del Acuerdo recurrido, según el cual se modifica el plazo inicial de duración del contrato, modificando el plazo de duración total, sin contraprestación y sin fundamento legal ni contractual (no se justifica por qué son 19 meses y no 25 meses o 25 años), con clara vulneración de las normas esenciales de adjudicación y modificación de los contratos”*, citando en apoyo de su criterio la Resolución 5/2024, de 10 de enero, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Por el contrario, el órgano de contratación, en el informe remitido a este Tribunal, expone que, *“habida cuenta que el acto recurrido tiene por objeto la ampliación del plazo de ejecución del contrato por retrasos imputables al contratista, resulta fácil concluir que el presente supuesto no se incardina en ninguno de los previstos en el art 44.2, anteriormente transcrito, por lo que nos encontramos ante un acto no recurrible y, por tanto, el Recurso debe ser inadmitido”*. A este respecto, añade que no es posible entender que existe en realidad una modificación contractual y una nueva adjudicación no sujeta a licitación, que sí serían susceptibles de recurso, por los siguientes motivos:

«La Resolución del Tribunal de Euskadi citada por la empresa recurrente no se refiere a una ampliación de plazo del contrato no cumplido de las reguladas en el art. 29.3 de la LCSP y 98 de su Reglamento, como es el caso, sino a una prórroga del contrato ya terminado de aquellas que se regulan en el art. 29.4. Es decir, no se trata aquí de ampliar una prestación ya terminada, sino de cumplir la inicialmente contratada que no ha sido ejecutada en plazo.

No existe, ni puede existir, vulneración de los arts. 204 y 205 de la Ley, referidos a la modificación de contratos, pues el art. 203.1 del mismo cuerpo legal excluye del ámbito de



aplicación de los citados arts. 204 y 205 los acuerdos de ampliación del plazo de ejecución del contrato al señalar: “Sin perjuicio de los supuestos previstos en esta Ley respecto a la sucesión en la persona del contratista, cesión del contrato, revisión de precios y ampliación del plazo de ejecución, los contratos administrativos solo podrán ser modificados por razones de interés público en los casos y en la forma previstos en esta Subsección”.

Es decir, la ampliación del plazo de ejecución del contrato (distinta a la prórroga del contrato cumplido y terminado) no es una modificación contractual y no ha de cumplir lo previsto en los artículos 204 y 205 de la Ley de Contratos, tal y como ha reconocido la Junta Consultiva de Aragón, en su informe 12/2012, de 23 de mayo, referido a la publicidad de las modificaciones contractuales.

No se pretende en este caso ni modificación del precio, ni prestación de servicios distintos o adicionales a los inicialmente contratados, sino únicamente que el contratista, que no ha cumplido su contrato en plazo, lo cumpla con estricta sujeción a lo previsto en el contrato.»

Este Tribunal comparte la argumentación expuesta en el informe remitido por el órgano de contratación, en cuanto a la inadmisibilidad del recurso por no encontrarse el Acuerdo impugnado, por el que se acordó la ampliación del plazo de ejecución del contrato en aplicación del artículo 29.3 de la LCSP, entre las actuaciones susceptibles de impugnación por esta vía. Frente a lo alegado por la empresa recurrente, esa ampliación del plazo de ejecución no supone ni una modificación contractual que debiera haberse tramitado con arreglo a lo establecido en los artículos 204 y 205 de la LCSP ni una nueva adjudicación del contrato, sino únicamente la realización de una actuación en el marco de la relación contractual existente, en el ejercicio por parte del órgano de contratación de una facultad que tiene legalmente conferida y que, además, deriva de un previo incumplimiento por parte del contratista del plazo previsto para la realización de su prestación.

Resulta de aplicación al caso, “*mutatis mutandis*”, la doctrina establecida por este Tribunal en Resoluciones anteriores en las que se consideraron asimismo inadmisibles otros recursos interpuestos, en esos casos no contra la ampliación del plazo de ejecución basada en el artículo 29.3 de la LCSP (como la que aquí se impugna), sino contra otras prórrogas



de las relaciones contractuales que presentan una naturaleza similar, en lo que interesa a estos efectos:

- Resolución nº 610/2020, de 14 de mayo (Recurso nº 306/2020), referente a la impugnación de una prórroga prevista contractualmente:

“Atendiendo a dichas previsiones contractuales, y a la naturaleza que le es propia, el acuerdo de prórroga adoptado se enmarca en la fase de ejecución contractual, propiciando una extensión de su plazo de duración inicial. Se trata así de un acto que no se produce el procedimiento de preparación y adjudicación del contrato y que no puede ser objeto del recurso especial en materia de contratación.

Así lo ha declarado ya este Tribunal en otras ocasiones, pudiendo recoger aquí lo que razonábamos en nuestra Resolución nº 885/2014: ‘Primero. Se recurre la resolución de rectificación de otra anterior resolución del mismo órgano de contratación, el Servicio Murciano de Salud, por la que se autoriza la prórroga del contrato para el mantenimiento de ascensores de determinados centros por parte de la entidad actualmente adjudicataria de dicho contrato, así como de la prórroga del mismo, cuestiones éstas que, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 40.2 del TRLCSP aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre no pueden en ningún caso ser objeto del recurso especial en materia de contratación, pues los actos recurribles ante este Tribunal de Recursos Contractuales son únicamente los enumerados en los apartados a), b) y c) del artículo 40.2 de dicho Real Decreto, actos referidos a los anuncios de licitación, Pliegos de Condiciones y documentos contractuales, actos de trámite cualificados y adjudicación de los contratos, es decir, actos todos ellos relativos al procedimiento de preparación y adjudicación de los contratos, sin que puedan entenderse incluidos dentro de los mismos los relativos a la ejecución, desarrollo, modificación o extinción de los contratos, como son los acuerdos de prórroga, lo que implica la obligada inadmisión del recurso interpuesto, de acuerdo también con la reiterada doctrina de este Tribunal en resoluciones como la 31/2013, 456 y 395/2013, entre otras. Segundo. Frente a la conclusión anterior no se puede argumentar como hace la recurrente, basándose en lo dispuesto por artículos 40.2 párrafo último y, 105 y 106 del TRLCSP en relación con las modificaciones contractuales no previstas en los Pliegos, interpretados dichos artículos a sensu contrario, en que, al ser la prórroga una modificación



contractual convencional por haberse previsto su posibilidad en el contrato, cabría contra los actos relacionados con dicha prórroga interponer recurso especial en materia de contratación al igual que se prevé esta posibilidad respecto de las modificaciones convencionales previstas en el contrato por el citado art. 40.2 in fine del RDL 3/2000. Y ello por la sencilla razón de que la prórroga no constituye ni un nuevo contrato ni una modificación del contrato anterior sino una simple prolongación del contrato originario, con idénticas condiciones, durante el período previsto para ello en el contrato original, no siendo por ello ninguno de los actos relacionados con la prórrogas contractuales susceptible del presente recurso especial en materia de contratación, reservado exclusivamente a los actos referidos en el citado art. 40 del TRLCSP'.

Tales consideraciones siguen siendo aplicables bajo el régimen de la vigente LCSP, a la vista del elenco de actos impugnables recogido en el art. 44.2, donde no se incluyen los acuerdos de prórroga contractual.

Como ya hemos indicado, el recurrente se refiere en apoyo de la posibilidad de interponer recurso especial a la Resolución 216/2019 del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público, indicando que el mismo establece la analogía existente entre el acuerdo de adjudicación y el acuerdo por el que se aprueba la prórroga del contrato

No negamos, en abstracto, que en algún supuesto pueda suscitarse la cuestión acerca de la calificación de un acuerdo de prórroga contractual, en razón de las circunstancias concurrentes, como una posible adjudicación directa de un contrato, hipótesis en la que cabría plantearse la admisibilidad del recurso bajo tal premisa. No se trataría entonces, como manifiesta el recurrente, de que pueda extenderse por analogía a los acuerdos de prórroga la posibilidad de interponer recurso especial tal y como sucede frente a los acuerdos de adjudicación, puesto que no existe laguna legal que cubrir ni identidad de razón entre uno y otro supuesto, tratándose de actos por completo independientes y diferenciados. Cuestión distinta será el caso en el que, como hemos indicado, bajo la forma de un acuerdo de prórroga se encubra en realidad una adjudicación directa de un contrato, en cuyo caso cabría el recurso frente al acto de adjudicación realmente existente. En contra de lo que defiende el recurrente, la relación de actos impugnables por esta vía es la que recoge el art. 44.2 LCSP, sin perjuicio de que haya de calificarse en cada caso la auténtica



naturaleza del acto impugnado para determinar si resulta o no susceptible de este recurso especial.

No es eso sin embargo lo que aquí ocurre, a la vista de los antecedentes. No existe indicio alguno en tal sentido, ni el recurrente ofrece argumento alguno que pudiera apuntar a que no nos encontremos frente a un auténtico acuerdo de prórroga. Antes al contrario, resulta evidente que se trata de un simple acuerdo de prórroga contractual, de prolongación del plazo de ejecución del contrato, adoptado en los términos previstos en el PCAP, y también en el propio documento de formalización contractual, dentro del periodo máximo de duración de la posible prórroga contractualmente previsto. No se trata por ello de un acuerdo que pudiera encubrir, en modo alguno, la adjudicación de un contrato diferente al adjudicado en su día al recurrente, con lo que la inadmisión del recurso resulta inexcusable.

Por todo ello, al impugnarse en este caso un acto no susceptible de recurso, habremos de inadmitir el presente recurso.”

- Resolución nº 1375/2023, de 27 de octubre (Recurso nº 1274/2023), referente a la impugnación de una prórroga legal forzosa amparada en el artículo 29.4 de la LCSP:

“La primera cuestión a dilucidar es la de si el recurso resulta admisible por haberse interpuesto frente a un acto susceptible de recurso en esta vía.

A tal efecto y tal y como advierte el informe del órgano de contratación suscrito por la Subdirectora General de Planificación y Gestión Económica que opone la inadmisión del recurso, se observa que el acto objeto de recurso no se encuentra entre los actos impugnables en esta vía que se recogen en el artículo 44.2 de la LCSP, cuyo tenor literal se refiere a las siguientes actuaciones decretadas en el seno de los procedimientos de licitación (...)

En efecto, en el precepto transcrito no se relacionan las prórrogas, ni las convencionales ni la legal del artículo 29.4 de la LCPS entre los actos susceptibles de revisión, pues ni son actos de trámite cualificados ni suponen un acto de nueva adjudicación del contrato, sino que implican la continuidad de la relación contractual ya entablada, y por ende, decretada



en el seno de la ejecución del contrato, extramuros del procedimiento de preparación y/o de adjudicación del contrato.

El mencionado artículo 44.2 de la LCSP no recoge la posibilidad de recurrir las prórrogas, si bien no se trata de un numerus clausus, si es cierto que en principio este acto administrativo de acuerdo de prórroga del contrato no sería análogo al de adjudicación del contrato, en este caso.

En este sentido, indicar que la autorización de la misma no participa de la misma naturaleza que un acuerdo de adjudicación, ya que la prórroga que nos ocupa, aunque extraordinaria, sigue incardinándose en fase de ejecución contractual.

A tal efecto, hemos de traer a colación la Resolución de este Tribunal nº 610/2020, citada en el informe del órgano de contratación, en la que se aclaraba que: 'No negamos, en abstracto, que en algún supuesto pueda suscitarse la cuestión acerca de la calificación de un acuerdo de prórroga contractual, en razón de las circunstancias concurrentes, como una posible adjudicación directa de un contrato, hipótesis en la que cabría plantearse la admisibilidad del recurso bajo tal premisa. No se trataría entonces, como manifiesta el recurrente, de que pueda extenderse por analogía a los acuerdos de prórroga la posibilidad de interponer recurso especial tal y como sucede frente a los acuerdos de adjudicación, puesto que no existe laguna legal que cubrir ni identidad de razón entre uno y otro supuesto, tratándose de actos por completo independientes y diferenciados'.

Se trata además la prórroga (tanto la prevista, en su caso, en el propio contrato como la extraordinaria del artículo 29.4 de la LCSP de un instrumento que no requiere de la aceptación del adjudicatario por cuanto es obligatoria para el mismo, lo que choca con la idea de que pueda ser recurrida a través del recurso especial que implicaría, en definitiva, el reconocimiento a posteriori de la voluntad del adjudicatario que no recoge la ley al considerar la norma, precisamente, que en caso de conflicto de intereses debe de prevalecer el público, al ser superior.

Dado que las normas reguladoras de los presupuestos de los recursos administrativos son de ius cogens e indisponibles por la voluntad de las partes, al amparo del artículo 55 c) de la LCSP "Haberse interpuesto el recurso contra actos no susceptibles de impugnación de



conformidad con lo dispuesto en el artículo 44", procede la inadmisión del presente recurso especial en materia de contratación.

Todo ello, sin perjuicio de los derechos que asisten a la recurrente para acudir al régimen de los recursos administrativos regulados en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En conclusión, el recurso debe ser inadmitido por no ser actuación impugnada susceptible de revisión en este recurso especial en materia de contratación."

Las consideraciones expuestas en estas Resoluciones son también aplicables al caso presente, en el que se impugna un Acuerdo de ampliación del plazo de ejecución del contrato por haber incurrido en demora el contratista, con fundamento en el artículo 29.3 de la LCSP, ya que también aquí nos encontramos ante una actuación enmarcada en la fase de ejecución contractual, en función de la cual se produce una extensión del plazo inicialmente previsto para la realización de la prestación; sin que exista, ni deba existir, un procedimiento de preparación y adjudicación de un nuevo contrato, ni se haya producido una adjudicación encubierta de un contrato diferente al formalizado en su día con la empresa recurrente, bajo la apariencia de una prolongación de su duración temporal.

Todo ello ha de conducir a la inadmisión del recurso, por no estar la actuación impugnada entre las susceptibles de recurso especial enumeradas en el artículo 44.2 de la LCSP, en aplicación de lo establecido en el artículo 55 del texto legal, con arreglo al cual *"el órgano encargado de resolver el recurso, tras la reclamación y examen del expediente administrativo, podrá declarar su inadmisión cuando constare de modo inequívoco y manifiesto cualquiera de los siguientes supuestos: ... c) Haberse interpuesto el recurso contra actos no susceptibles de impugnación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44.... Si el órgano encargado de resolverlo apreciara que concurre alguno de ellos, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 51.2, dictará resolución acordando la inadmisión del recurso"*.

VISTOS los preceptos legales de aplicación,



ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada en el día de la fecha **ACUERDA**:

Primero. Inadmitir el recurso interpuesto por D. M.A.P.G., en representación de ASAC COMUNICACIONES, S.L., contra el acuerdo dictado el 25 de abril de 2024 por el órgano de contratación de la Sociedad Pública de Gestión y Promoción Turística y Cultural del Principado de Asturias, S.A.U., por el que se aprueba una ampliación del plazo para la ejecución del contrato de *“Servicio de diseño, nuevos desarrollos, migración y mantenimiento del portal web de Turismo Asturias”* adjudicado a la citada empresa, expediente CM 10/20.

Segundo. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58 del LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

LA PRESIDENTA

LAS VOCALES