



**Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **128/2025**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 20 de mayo de 2025, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Fomento e Infraestructuras (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 11 de abril de 2025 (COMINTER número 180880), sobre responsabilidad patrimonial instada por D. X, en representación de Interurbana de Autobuses, S.A., por daños contractuales (exp. 2025\_136), aprobando el siguiente Dictamen.

## **ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** El presente Dictamen es continuación del Dictamen 29/25, de 11 de febrero, por el que se acordó devolver el expediente de consulta al objeto de que, por parte de la Consejería instructora, se tramite el expediente de gasto y sea remitido a la Intervención general para la realización de la preceptiva fiscalización previa, a cuyos antecedentes nos remitimos, sin perjuicio de destacar los siguientes.

**SEGUNDO.-** El día 15 de marzo de 2023 tuvo entrada en el registro de la CARM un escrito del representante de la empresa "Interurbana de Autobuses, S.A." (en adelante, la Empresa), con el que formulaba una reclamación de la cantidad adeudada por la Administración, correspondiente a la prestación del servicio público de transporte regular de viajeros desde el día 3 de junio de 2022 hasta el día 14 de febrero de 2023. La cantidad reclamada asciende a 646.817,70 euros.

En su escrito manifiesta la reclamante, en síntesis, que desde la finalización el 3 de junio de 2022 del contrato de concesión del servicio público de transporte regular de viajeros de uso general por carretera entre las localidades de Valle de Ricote y Murcia, Fuente Álamo y Murcia, Dehesa de Campoamor y Murcia, firmado el 2 de diciembre de 2021 con la Dirección General de Movilidad y Litoral, hasta el 14 de febrero de 2023, fecha en la que ha firmado nuevo contrato con el mismo objeto y en los mismos términos por un plazo de 18 meses, continuó prestando el servicio en las mismas condiciones sin que existiera acuerdo expreso de continuidad del servicio, ni tampoco oposición a la prestación del mismo por parte de la Administración, por lo que solicita se proceda al reconocimiento y pago de la cantidad de 646.817,70 euros que se le adeuda por tal concepto.

**TERCERO.-** En fecha 3 de mayo de 2023, se emite informe por una Técnica Consultora de la Dirección General de Movilidad y Litoral de la Consejería de Fomento e Infraestructuras, en el que concluye:

*“PRIMERO.- La naturaleza de la reclamación presentada es la de una reclamación de responsabilidad contractual ante la administración pública, tal y como ha sido descrita por el Consejo de Estado, y que se debe tramitar, en el presente caso, mediante un procedimiento iniciado a instancia del interesado.*

*Segunda.- Se entiende necesario informe de técnico competente de la Dirección General que informe sobre las circunstancias y hechos relatados por el interesado en la reclamación. También se entiende necesario que se pronuncie desde el punto de vista técnico y en relación con el pliego de condiciones que rige la concesión sobre el quantum reclamado. Lo anterior con independencia de que adicionalmente se soliciten el resto de pruebas que se estimen oportunas por el instructor.*

*Tercera.- Dependiendo de la determinación de las circunstancias que han propiciado la situación cuya solución se reclama, deberá justificarse el importe a abonar a la reclamante, en su caso”.*

**CUARTO.-** Por resolución de 11 de mayo de 2023, la Directora General de Movilidad y Litoral nombra instructora del procedimiento.

**QUINTO.-** En fecha 31 de mayo de 2023, se emite informe por un Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos de la Dirección General de Movilidad y Litoral, en el que concluye que: *“El importe susceptible de reclamación por parte de INTERURBANA DE AUTOBUSES S.A ascendería a la cantidad de SEISCIENTOS CUARENTA Y SEIS MIL OCHOCIENTOS DIECISIETE EUROS CON SESENTA CÉNTIMOS DE EURO (646.817,60 €)”.*

**SEXTO.-** En fecha 6 de junio de 2023, se emite informe por la Jefa de Servicio de Gestión del Transporte de Viajeros, en el que concluye:

*“Con dicha documentación, y con los datos estadísticos que viene aportando la empresa en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 89.6 del ROTT, puede acreditarse que el servicio se ha seguido prestando después del 2 de junio de 2022 y hasta el día 14 de febrero de 2023, en las mismas condiciones en las que se venía realizando, no existiendo variación significativa en las magnitudes vehículos\*kilómetro, viajeros\*kilómetro, viajeros e ingresos respecto a los seis meses anteriores. A todo ello hay que sumar que existe una evidencia manifiesta de la continuidad del servicio en el periodo al que se refiere la reclamación, por cuanto se trata de un servicio público cuya interrupción inesperada habría provocado innumerables quejas y reclamaciones de los usuarios, sin que conste que ello se haya producido...”*

*Sobre el quantum de la reclamación, se adjunta informe técnico en el que se concluye que el importe susceptible de reclamación ascendería a la cantidad de SEISCIENTOS CUARENTA Y SEIS MIL OCHOCIENTOS DIECISIETE EUROS CON SESENTA CÉNTIMOS DE EURO (646.817,60 €)...*

*No cabe añadir ninguna otra cuestión ni circunstancia que se considere relevante para la resolución de la reclamación”.*

**SÉPTIMO.-** En fecha 7 de junio de 2023 se concede trámite de audiencia a la Empresa, procediendo ésta a

presentar escrito, en fecha 13 de junio de 2023, en el que se remite a lo expuesto en su escrito inicial.

**OCTAVO.-** El 14 de diciembre de 2023 se eleva propuesta de resolución estimatoria parcial de la reclamación, en cuantía de 582.135,84 euros, al considerar que:

*“A) Se han producido entre el 3 de junio de 2022 y el 14 de febrero de 2023 prestaciones por parte de la reclamante, idénticas a las que estaba obligada por el contrato que acababa de finalizar.*

*B) No existía contrato en vigor en ese periodo y no ha sido abonada cantidad alguna por parte de la administración”.*

Concluye, igualmente, que, debido a la complejidad de la petición realizada, debe evacuarse informe por parte del Servicio Jurídico de la Secretaría General.

**NOVENO.-** En fecha 7 de abril de 2024, se emite informe por el indicado Servicio Jurídico, en el que se concluye:

*“Se informa favorablemente la estimación parcial de la reclamación presentada por INTERURBANA DE AUTOBUSES S.A en los términos que refleja la propuesta de resolución emitida por la instructora del expediente, por un importe de 582.135,84 euros como compensación de la prestación del servicio público de transporte regular de viajeros de uso general por carretera entre las localidades de Valle de Ricote y Murcia, Fuente Álamo y Murcia, Dehesa de Campoamor y Murcia, por existir una evidencia manifiesta de la continuidad del servicio en el periodo al que se refiere la reclamación que se realizó con el consentimiento tácito de la Administración.*

*-Por razón de la cuantía la competencia para el reconocimiento de la compensación a la empresa reclamante corresponde al Consejero de Fomento e Infraestructuras a propuesta de la Dirección General de Movilidad y Transportes.*

*-La naturaleza de la reclamación formulada es la de una reclamación de responsabilidad contractual ante la administración pública, y por lo tanto, el expediente debe remitirse al Consejo Jurídico para su dictamen preceptivo de acuerdo con lo dispuesto en el art. 12.17 de la ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en relación con el art. 191.3 c) de la ley 9/2017 de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público”.*

**DÉCIMO.-** En fecha 6 de mayo de 2024, se eleva propuesta por la Directora General de Movilidad y Transportes en los términos de la propuesta anterior.

**UNDÉCIMO.-** Remitido el expediente para su oportuna fiscalización a la Intervención General, se remite oficio, en fecha 15 de julio de 2024, por la Interventora Delegada, en el que indica que: *una vez examinado el expediente se procede a su devolución por no existir acto para fiscalizar”.*

**DUODÉCIMO.-** Solicitada la emisión del Dictamen preceptivo, se emitió por este Consejo Jurídico el indicado Dictamen 29/25 por el que se devolvió el expediente para que se tramitara el expediente de gasto y fuera remitido a la Intervención general para la realización de la preceptiva fiscalización previa.

**DECIMOTERCERO.-** En fecha 18 de febrero de 2025 se eleva propuesta de orden del Director General de Movilidad y Transportes en los siguientes términos:

*“PRIMERO.- ESTIMAR PARCIALMENTE la solicitud presentada por Don X en representación de Interurbana de Autobuses, S.A., ante la Consejería de Fomento e Infraestructuras.*

*SEGUNDO.- La compensación a abonar a la reclamante asciende a 582.135,84€, y como consecuencia procede autorizar, disponer el gasto, reconocer la obligación y proponer el pago de esta cantidad con cargo a la partida presupuestaria 14.04.00.513A. 777.60, Proyecto de gasto 52481, subproyecto 052481240001, a favor de Interurbana de Autobuses, S.A., A28170207, ES9700301807110000641271*

*TERCERO.- Remitir el expediente a la Intervención General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, para su fiscalización”.*

A la propuesta se acompaña documento contable ADOK por importe de 582.135,84 euros.

**DECIMOCUARTO.-** La citada propuesta se remite, en fecha 20 de febrero de 2025, a la Intervención General para su fiscalización.

**DECIMOQUINTO.-** En fecha 25 de marzo de 2025, el Director General de Movilidad y Transportes eleva nueva propuesta, que sustituye a la anterior, en los siguientes términos:

*“En concreto:-Se ha modificado la Propuesta del Director General de Movilidad y Transportes de 18/02/2025, y se sustituye por la Propuesta del Director General de Movilidad y Transportes de 25/03/2025.*

*-Se ha modificado el documento contable ADOK Ref. Sigepal 011080, y se sustituye por el documento contable A Ref. Sigepal 019991.”.*

Dicha propuesta se remite nuevamente a la Intervención General con fecha 27 de marzo de 2025.

**DECIMOSEXTO.-** En fecha 28 de marzo de 2025, se ha emitido informe por la Intervención General por el que: *“se fiscaliza de conformidad la propuesta de autorización remitida, entendiéndose que, tal y como se desprende de los antecedentes recogidos en el expediente, la misma tiene como fin compensar a la reclamante restituyendo la cantidad indicada por los servicios efectivamente prestados”.*

**DECIMOSÉPTIMO.-** En fecha 10 de abril de 2025 se elabora propuesta de orden por la que se resuelve:

*“PRIMERO.- ESTIMAR PARCIALMENTE la solicitud presentada por Don X en representación de Interurbana de*

Autobuses, S.A., ante la Consejería de Fomento e Infraestructuras.

SEGUNDO.- La compensación a abonar a la reclamante asciende a 582.135,84 euros.

TERCERO.- Elevar el expediente a la Secretaría General para que sea remitido al Consejo Jurídico de la Región de Murcia”.

En la fecha y por el órgano indicado se ha remitido el expediente completo a este Consejo Jurídico para la emisión de Dictamen preceptivo.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

## **CONSIDERACIONES**

### **PRIMERA.- Carácter del Dictamen.**

La consulta al Consejo Jurídico se ha efectuado en cumplimiento de lo establecido en el artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ), que previene su intervención preceptiva en “*Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes de la Asamblea Regional, o que constituyan desarrollo legislativo de legislación básica del Estado*”, lo que resulta a todas luces un error.

A nuestro juicio, la solicitud de Dictamen tendría encaje en el apartado 17 de dicho texto legal, que preceptúa la intervención del Consejo Jurídico en “*Cualquier otro asunto que por disposición expresa de una ley haya de ser consultado al Consejo*”, lo que en este caso, según la consulta formulada, es el artículo 191.3, c) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), pues la reclamación deducida es calificada por el órgano consultante como un supuesto de responsabilidad contractual, en la medida en que se solicita una indemnización por los servicios prestados sin una cobertura contractual expresa, pero tales prestaciones se encuentran conectadas con un previo contrato válidamente celebrado.

En consecuencia, este Dictamen es preceptivo.

### **SEGUNDA.- Régimen jurídico y procedimiento.**

I. Atendida la clara voluntad de la contratista de reclamar la indemnización de los perjuicios sufridos, y la calificación que la Administración hizo de su solicitud como reclamación de responsabilidad contractual (calificación con la que coincide este Órgano Consultivo por las razones que constan en el propuesta de resolución), el procedimiento a seguir es el establecido en el artículo 97 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP), aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, para la resolución de incidencias surgidas durante la ejecución de los contratos.

Así, consta en el expediente la petición de la contratista, la audiencia de ésta, los informes de la Dirección General de Movilidad y Obras, la propuesta de resolución de ésta, el informe del Servicio Jurídico de la Secretaría General de la Consejería consultante y la propuesta de resolución.

Además, de acuerdo con lo establecido en el artículo 90 del Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia: *“Todos los actos, documentos y expedientes de la Comunidad Autónoma de los que se deriven derechos y obligaciones de contenido económico serán intervenidos y contabilizados con arreglo a lo dispuesto en esta Ley y en las disposiciones que la desarrollen”*.

En este caso, tras nuestro Dictamen ya referido, nº 29/25, se ha tramitado el expediente de gasto por parte de la Consejería consultante (tal y como exige la Ley de Hacienda regional) y ha sido sometida a fiscalización por parte de la Intervención General, que ha fiscalizado de conformidad.

Por ello consideramos que el procedimiento cuenta con todos los trámites preceptivos.

### **TERCERA.- Sobre el fondo del asunto.**

I. El asunto a dictaminar se reduce al hecho de que la empresa reclama la cantidad de 646.817,70 euros que se le adeudan porque, *“desde la finalización el 3 de junio de 2022 del contrato de concesión del servicio público de transporte regular de viajeros de uso general por carretera entre las localidades de Valle de Ricote y Murcia, Fuente Álamo y Murcia, Dehesa de Campoamor y Murcia, firmado el 2 de diciembre de 2021 con la Dirección General de Movilidad y Litoral, hasta el 14 de febrero de 2023, fecha en la que ha firmado nuevo contrato con el mismo objeto y en los mismos términos por un plazo de 18 meses, continuó prestando el servicio en las mismas condiciones sin que existiera acuerdo expreso de continuidad del servicio, ni tampoco oposición a la prestación del mismo por parte de la Administración”*.

Como antecedente del asunto, debemos indicar que, por aplicación de lo dispuesto en el art. 6 de la Ley 10/2009, de 30 de noviembre, de Creación del Sistema Integrado de Transporte Público de la Región de Murcia y modernización de las concesiones de transporte público regular permanente de viajeros por carretera, el plazo de las concesiones recogidas en su Anexo 1, entre las que figura la concesión MUR-092 Valle de Ricote-Murcia-Playas del Mar Menor y Mayor, se estableció en diez años computados a partir de la fecha de entrada en vigor de la misma, que tuvo lugar el 2 de diciembre de 2009, por lo que dicho plazo finalizaba el 2 de diciembre de 2019. El art. 82.2 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, establece que: *“cuando finalice el plazo de vigencia de un contrato sin que haya concluido el procedimiento tendente a la adjudicación de uno nuevo para la prestación del mismo servicio, el anterior contratista deberá prolongar su gestión, cuando así se lo requiera la Administración, en los términos y plazos previstos en el artículo 85”*, que a su vez, en consonancia con lo dispuesto en el art. 5.5 del Reglamento CE 1370/2007, dispone que: *“En caso de interrupción de un servicio público de transporte regular de viajeros de uso general o de riesgo inminente de que dicha interrupción se produzca, la Administración podrá adoptar una medida de emergencia en forma de adjudicación directa o de acuerdo formal de prórroga de un contrato de gestión de servicio público o de exigencia de prestar determinadas obligaciones de servicio público. El acuerdo en este sentido del órgano contratante de la Administración pondrá fin a la vía administrativa, será inmediatamente ejecutivo y su cumplimiento resultará obligatorio para el contratista. La duración del contrato que se adjudique o de la prórroga que se imponga en el supuesto anteriormente previsto no*

podrá ser superior a dos años” .

Así, con fecha 8 de noviembre de 2019, la Dirección General de Movilidad y Litoral en aplicación de lo dispuesto en los artículos citados, procedió a instar al concesionario de dicho servicio a que prolongase su gestión por un máximo de dos años que finalizaban, por tanto, el 2 de diciembre de 2021.

Por su parte, el art. 87 el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, establece que: *“la Administración podrá optar por la adjudicación directa de un contrato cuando se den las circunstancias de emergencia señaladas en el artículo 85 de la LOTT. En tales supuestos, la Dirección General de Transporte Terrestre del Ministerio de Fomento elaborará el correspondiente pliego de cláusulas administrativas particulares y prescripciones técnicas del contrato y podrá adjudicarlo a cualquier empresa que cuente con la autorización de transporte público que resulte pertinente en función de los vehículos que hayan de ser adscritos a la prestación del servicio. Por lo demás serán de aplicación al procedimiento de adjudicación directa las reglas contenidas en la legislación general sobre contratos del sector público en relación con los contratos menores”.*

Por lo tanto, haciendo uso de esta posibilidad y dado que la prórroga de gestión del servicio finalizaba el 2 de diciembre de 2021, ante el riesgo inminente de interrupción del servicio de transportes y el grave perjuicio que ello ocasionaría al interés público, la Dirección General de Movilidad y Litoral firmó, con fecha 2 de diciembre de 2021, con la mercantil “Interurbana de Autobuses S.A.” un contrato de concesión del servicio público de transporte regular de viajeros de uso general por carretera entre las localidades de Valle de Ricote y Murcia, Fuente Álamo y Murcia, Dehesa de Campoamor y Murcia, con un plazo de duración máxima de seis meses contados a partir de la fecha de entrada en funcionamiento del servicio que debía iniciarse el día 3 de diciembre de 2021, por lo que finalizaba el 2 de junio de 2022.

Según informe del Servicio de Gestión del Transporte de Viajeros que obra en el expediente, en el pliego de cláusulas administrativas particulares y prescripciones técnicas que rigió la contratación, se estimaba una compensación al contratista de 458.057,67 euros para asegurar el equilibrio del contrato, al considerar que los ingresos producidos por la gestión del servicio no cubrirían los costes de este. Dicha compensación, determinada por la diferencia entre los costes de explotación y los ingresos estimados por venta de billetes, se efectuaría, conforme a lo previsto en el contrato, por trimestres vencidos, y así fue abonada tras la presentación de las correspondientes facturas de 31 de marzo y 2 de junio de 2022.

Con fecha 1 de junio de 2022 , estando a punto de finalizar el anterior contrato, la Directora de Movilidad y Litoral emite un informe en el que motiva la necesidad de adjudicación directa, como medida de emergencia conforme al artículo 87 del ROTT, de un nuevo contrato de concesión de servicio público de transporte regular de viajeros de uso general entre localidades de Valle de Ricote y Murcia, Fuente Álamo y Murcia, Dehesa de Campoamor y Murcia con un presupuesto base de licitación 1.391.755,00€, y un plazo de duración de 18 meses, en tanto no se produzca la implantación de los nuevos servicios establecidos en el Nuevo Mapa Concesional del transporte de viajeros por carretera.

El 17 de junio de 2022 se aprobó el correspondiente Pliego de condiciones administrativas particulares y prescripciones técnicas del contrato y, tras consulta a la Intervención General, se autorizó el gasto por Consejo de Gobierno el 15 de diciembre de 2022 y se firmó el contrato el 14 de febrero de 2023.

La reclamación económica se centra en el periodo comprendido entre el 3 de junio de 2022 y el 14 de febrero de 2023, ambos días incluidos.

De conformidad con el informe emitido el día 6 de junio de 2023 por la Dirección General de Movilidad y Litoral: *“desde este Servicio se ha requerido a la empresa reclamante para que aporte, con referencia al citado periodo, información detallada de rutas, itinerarios, calendario y expediciones realizadas en dicho periodo, así como las órdenes de servicio, especificando vehículos y trabajadores a la que las mismas se refieran. Dicha información ha sido remitida por la empresa en fecha 29 de mayo de 2023.*

*Con dicha documentación, y con los datos estadísticos que viene aportando la empresa en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 89.6 del ROTT, puede acreditarse que el servicio se ha seguido prestando después del 2 de junio de 2022 y hasta el día 14 de febrero de 2023, en las mismas condiciones en las que se venía realizando, no existiendo variación significativa en las magnitudes vehículos\*kilómetro, viajeros\*kilómetro, viajeros e ingresos respecto a los seis meses anteriores.*

*A todo ello hay que sumar que existe una evidencia manifiesta de la continuidad del servicio en el periodo al que se refiere la reclamación, por cuanto se trata de un servicio público cuya interrupción inesperada habría provocado innumerables quejas y reclamaciones de los usuarios, sin que conste que ello se haya producido”.*

Por todo lo expuesto, consta acreditado que, en el periodo comprendido entre el 3 de junio de 2022 hasta el 14 de febrero de 2023, la mercantil reclamante ha seguido prestando el servicio en las mismas condiciones que lo venía prestando en el periodo en el que tenía cobertura contractual, sin que se manifestara, en ningún momento, por parte de la Administración oposición a la prestación continuada de dicho servicio.

II. En segundo lugar, es preciso determinar la cuantía de la indemnización por el periodo apuntado en el que se realizaron los servicios sin contraprestación alguna.

A este respecto, y como se indica en el Dictamen del Consejo de Estado nº 706/2021, de 27 de enero de 2022: *“Tal vía (la de la responsabilidad contractual) condiciona, a juicio del Consejo de Estado, el cálculo del importe que por dicho concepto debe satisfacerse al contratista. En efecto, en la medida en que ese pago toma en consideración una relación contractual, la retribución de las prestaciones debería atender, como regla general, al precio establecido en el contrato. Ello posibilita que la compensación de los servicios prestados sin título contractual habilitante se haga con carácter de restitución más que de resarcimiento.*

(...)

*Dicha pauta general de atender al precio fijado en el previo contrato puede, no obstante, quedar exceptuada o modulada en dos casos concretos.*

*1) En primer lugar, en caso de que exista un acuerdo expreso y mínimamente formalizado entre la Administración y el contratista, será ese acuerdo y no el previo contrato, ya finalizado o todavía vigente, el que debería tomarse en consideración para determinar el importe de la compensación a satisfacer. Así se desprende, por ejemplo, de la STS de 28 de mayo de 2020 (recurso número 5223/2018), que versa sobre la reclamación de una empresa a la que la Comunidad de Madrid encargó continuar prestando un servicio de limpieza después de extinguirse el correspondiente contrato; en este caso, el Alto Tribunal afirma que el contrato "es claro que expiró sin ser prorrogado y la base de la relación posterior entre CLECE, S. A. y la Comunidad de Madrid es diferente: lo constituyen el encargo en cuestión y las condiciones que convinieron". Se trataría, en estos casos, de dar efectividad a una relación acordada atípica e irregularmente entre las partes, lo que afectaría tan to al plazo como a otras condiciones, si bien para ello sería necesario, según doctrina y jurisprudencia, una prueba clara e incuestionable de la voluntad de ambas partes de otorgarla y consentirla.*

2) En segundo lugar, el importe de la compensación puede reducirse en atención a la conducta de la empresa contratista, en la medida en que esta pueda influir en la apreciación del nexo causal. En una ya consolidada doctrina, el Consejo de Estado, en supuestos de prestaciones contractuales realizadas al margen del contrato, por no estar en él previstas o por haber expirado la relación contractual, ha reparado en la circunstancia de que la empresa contratista pudiera no ser del todo ajena a la irregularidad que se ha producido, concluyendo que, en tal caso, no puede beneficiarse de ella como si de una aplicación ordinaria del contrato se tratase. De concurrir tal circunstancia, dice la doctrina, no procederá abonar el precio de la prestación facturado sino su coste, que se calculará detrayendo de dicho precio el beneficio industrial que la contratista esperaba obtener, determinado en expediente contradictorio (entre otros, dictámenes números 843/2017, 906/2019 o 1.112 /2019). En algunos casos, no obstante, dada la dificultad que presenta el cálculo de ese beneficio industrial, el Consejo de Estado ha indicado que, en lugar de este, procede extraer un 10 % de las facturas pendientes de abono (entre otros, dictámenes números 506/2017, 842/2017, 80/2019 y 878/2019). De este modo, la indemnización por responsabilidad contractual no incluirá el beneficio de la adjudicataria, en atención a su participación en la producción del daño.

Por este mismo motivo, debería excluirse la procedencia de toda compensación si se acreditase que la prestación del servicio no se hizo "a vista, ciencia y paciencia" de la Administración contratante, esto es, si esta no estaba al corriente de esa continuación en la prestación o manifestó expresamente su oposición a la misma.

En fin, resulta importante subrayar que cuanto precede debe entenderse sin perjuicio de las eventuales responsabilidades de orden administrativo o incluso penal en que pudiera haberse incurrido".

Sentado lo anterior, debe examinarse a continuación si procede abonar los referidos servicios a la reclamante y su cuantía.

A este respecto, el informe de la Dirección General de Movilidad y Litoral, obrante en el expediente, sobre la justificación económica de la reclamación (de 31 de mayo de 2023), indica:

*"De acuerdo al punto 8. PRESUPUESTO BASE DE LICITACIÓN del Pliego de Condiciones, el Presupuesto Base de Licitación asciende a la cantidad de 458.057,67 €.*

*Dado que el contrato comienza el 3 de diciembre de 2021 y finaliza el 2 de junio de 2022, los días de prestación del servicio han sido:*

*Diciembre 2021: 29 días*

*Enero 2022: 31 días*

*Febrero 2022: 28 días*

*Marzo 2022: 31 días*

*Abril 2022: 30 días*

*Mayo 2022: 31 días*

*Junio 2022: 2 días*

*Total días contrato: 182 días. Por ello, el coste diario del contrato es: 458.057,67 €/182 días = 2.516,80 €.*

(...)

La reclamación económica se centra en el periodo comprendido entre el 3 de junio de 2022 y el 14 de febrero de 2023, ambos días incluidos.

El número de días que abarca este intervalo de tiempo es:

(...)

Total días: 257 días. Por tanto, coste total sería: 257 días x 2.516,80 € = 646.817,60 €”.

No obstante, como se indica en la propuesta de resolución, en primer lugar, las prestaciones que deben compensarse son idénticas a las que han sido objeto del contrato preexistente que se extinguió. Además de lo anterior, no existiendo constancia de pacto en contrario entre ambas partes y siendo evidente la voluntad de prolongar la duración de las prestaciones inicialmente contratadas por el breve plazo de seis meses entendemos que lo más adecuado es que la compensación sea calculada de acuerdo con los términos de cálculo del contrato primigenio.

Siguiendo con la doctrina del Consejo de Estado expuesta anteriormente, compartimos el criterio de la propuesta de resolución en considerar que: *“En cuanto a la mala fe no es posible determinar que haya sido acreditada en el expediente. Sin embargo, es cuanto menos dudoso, que una empresa de transportes y con dilatada experiencia como la reclamante, no fuera consciente durante esos seis meses de lo irregular de la situación, y de la problemática en relación con la misma, desde el punto de vista administrativo. También es preciso valorar la duración de esta situación que se dilató durante más de seis meses, así que es difícil mantener la falta de conciencia de la empresa de la problemática durante un periodo tan largo. Esto implica a nuestro juicio la conveniencia de dividir la responsabilidad en esta situación entre ambas partes. Las dos partes de la relación (administración concedente y concesionario) eran plenamente conocedoras de la irregularidad de la prestación y de la falta de formalización de la misma”.*

Y añade que: *“Aunque en el expediente no se determina la razón de la continuación de la prestación del servicio por parte de la reclamante no es difícil suponer que existió un acuerdo tácito entre ambas partes pues la empresa continuó la prestación, evidentemente movida por evitar la indeseada interrupción de la prestación del servicio en un primer momento. De acuerdo con la doctrina del Consejo de Estado en cuanto a esta materia se estima la opción más adecuada repartir la responsabilidad en la situación suscitada entre las dos partes, siendo un 10% para la empresa reclamante y un 90% para la administración. La responsable principal es sin lugar a dudas la Consejería, puesto que la propia administración era la encargada de licitar y adjudicar los contratos en tiempo. Para el Alto Órgano Consultivo en diversos dictámenes este porcentaje supone desde el punto de vista práctico la detracción del beneficio industrial del concesionario”.*

Por ello, el importe total a indemnizar sería de 582.135,84 euros.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula la siguiente

## **CONCLUSIÓN**

**ÚNICA.**- Sentada la procedencia de la indemnización solicitada por la contratista en los términos expuestos en la

Consideración Tercera, el Consejo Jurídico entiende que procede estimar en parte la reclamación formulada y, como consecuencia de ello, indemnizar a “Interurbana de Autobuses, S.A.”, con la cantidad de 582.135,84 euros, conforme a lo expuesto en la Consideración referida.

No obstante, V.E. resolverá.

