



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Dictamen n.º **231/2026**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 21 de julio de 2026, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por la Ilma. Sra. Secretaria General de la Consejería de Educación y Formación Profesional (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficios registrados los días 7 de mayo y 8 de junio de 2026 (COMINTER 66648), sobre incidencia en ejecución del contrato de Servicio de Transporte Escolar en nueve centros educativos, basado en Acuerdo Marco 15027/2021 (exp. 2026_140), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- En las fechas indicadas, por el Consejero de Educación y Formación Profesional se ha formulado consulta a este Consejo Jurídico *“De acuerdo con el artículo 191.3.a) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público de 26 de febrero de 2014, y el concordante artículo 12.7 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, reguladora del Consejo Jurídico de la Región de Murcia”*, sobre el procedimiento contradictorio tramitado al amparo del artículo 97 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por incidente en la ejecución del contrato número 15061/2023.

SEGUNDO.- De los insuficientemente ordenados antecedentes remitidos resulta que el 10 de marzo de 2026, el Consejero de Educación y Formación Profesional aprobó mediante Orden - a propuesta del Director General de Centros Educativos e Infraestructuras-, iniciar expediente contradictorio sobre *“el incidente de ejecución de conformidad con el artículo 97 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas”*, surgido en el contrato 15061/2023, de transporte escolar (Basado en el Acuerdo Marco 15027/2021), respecto a la empresa UTE Travepym, López Fernández y otros, con NIF U72409444, a raíz de la interpretación por dicha empresa de la necesidad de tramitar una modificación contractual para la inclusión de la parada “Los Royos” en la ruta30001138C, del Lote 4.

TERCERO.- La propuesta fue precedida de la actuación seguida para autorizar una nueva parada en la ruta 30001138C en el lugar denominado “Los Royos (Caravaca de la Cruz)”, de acuerdo con el artículo 106 del RD 11211/1990, en virtud de las cuales al contratista se le notificó el acuerdo de 7 de noviembre de 2025, del Director General, comunicando que la empresa adjudicataria debía realizar la solicitud de autorización ante el organismo competente.

Frente a tal acuerdo, la contratista presentó el 14 de octubre de 2025 un escrito de alegaciones

solicitando que se dejara sin efecto la obligación impuesta, e instando a la Administración a tramitar previamente la modificación o ampliación contractual que diera cobertura a la nueva parada.

Tras las gestiones realizadas ante el Ayuntamiento para la instalación de la nueva parada, la Consejería comunicó nuevamente a la contratista, el 16 de diciembre 2025, su obligación de puesta en marcha e inicio de las paradas del Moraleja y Los Royos, a lo que reaccionó la empresa con un nuevo escrito presentado el 19 de diciembre siguiente en el que volvía a manifestar su desacuerdo y a solicitar, nuevamente, que se dejaran sin efecto las "autorizaciones" de nuevas paradas, y que se tramitara la requerida propuesta de modificación contractual para la ampliación de las dos nuevas paradas, "Los Royos" y "Moraleja".

CUARTO.- A la vista de las alegaciones de la contratista, la técnico del Servicio de Promoción Educativa, Responsable del Contrato, resolvió desestimarlas y requerir a la mercantil para que procediera al inicio efectivo y de manera inmediata de la prestación del servicio de transporte escolar en la ruta 30001138C, incorporando las paradas de "Los Royos" y "El Moraleja", comunicándole que frente a dicha resolución *"podrá interponer recurso de alzada ante el Consejero de Educación y Formación Profesional"*.

QUINTO.- Frente a dicha resolución, la contratista interpuso recurso de alzada el día 3 de febrero de 2026, alegando la inexistencia de fundamento legal y contractual que justifique la imposición de nuevos servicios sin previa modificación contractual, por lo que solicita que se deje sin efecto la obligación.

SEXTO.- A la vista del recurso de alzada, el Consejero dictó orden el 10 de marzo de 2026 resolviendo, en primer lugar, su inadmisión, al haberse interpuesto contra un acto de trámite no susceptible de recurso y, en segundo lugar, recalificar dicho escrito presentado por la adjudicataria, dándole la consideración de alegaciones, iniciando el procedimiento conforme a lo establecido en el artículo 97 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, y demás normativa concordante, incorporando el escrito al correspondiente expediente.

SÉPTIMO.- La propuesta sometida a dictamen, fechada el 14 de abril de 2026, después de citar los antecedentes que considera necesarios, señala que procede *"resolver el expediente contradictorio sobre el incidente de ejecución surgido en este expediente de contratación en base al artículo 97 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre"*, y finaliza con la siguiente disposición: *"Resolver la incidencia surgida en la ejecución del contrato 15061/2023 (Basado en el Acuerdo Marco 15027/2021), respecto a la empresa UTE TRAVELPYM, LÓPEZ FERNÁNDEZ Y OTROS, con NIF U72409444, en el sentido de no considerar la ampliación de las paradas de "Los Royos" y "El Moralejo", dentro de la ruta 30001138C, como una modificación contractual"*.

Emitió informe el Servicio Jurídico de la Consejería el 23 de abril de 2026, que le fue requerido de conformidad con lo establecido en el artículo 97 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, y que finalizó en el sentido de informar favorablemente la propuesta de Orden formulada el 14 de abril de 2026.

OCTAVO.- Se formuló la consulta el 7 de mayo de 2026 en los siguientes términos:

De acuerdo con el artículo 191.3.a) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector

Público de 26 de febrero de 2014, y el concordante artículo 12.7 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, reguladora del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, se solicita la emisión del preceptivo Dictamen sobre el Procedimiento contradictorio tramitado al amparo del artículo 97 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por incidente en la ejecución del contrato número 15061/2023”.

Mediante Acuerdo 24/2026, de 25 de mayo, el Consejo Jurídico resolvió solicitar a la Autoridad consultante que subsanara la consulta en el sentido siguiente:

-Al ser tres los procedimientos que se entrecruzan: en primer lugar el de contratación; en segundo lugar, el de resolución de incidencias frente al cual fue interpuesto el recurso de alzada; y, en tercer lugar, el contradictorio sobre el incidente de ejecución del artículo 97 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, iniciado mediante Orden del 17 de marzo de 2026, cada uno de ellos debe tener su propio índice completo y certificado, todo ello en aplicación del artículo 70 LPAC.

-Se advertía que el procedimiento del artículo 97 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas no está sometido a Dictamen preceptivo del Consejo Jurídico (art.12 Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia).

Con fecha 8 de junio de 2026 la Autoridad consultante respondió al acuerdo reiterando que la consulta se formula de acuerdo *“con el artículo 191.3.a) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público de 26 de febrero de 2014, y el concordante artículo 12.7 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, reguladora del Consejo Jurídico de la Región de Murcia”.*

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El Dictamen se ha solicitado de conformidad con el artículo 12.7 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ), en concordancia con el 191.3, a), 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 (LCSP). No obstante, como a continuación se razona, la cuestión consultada ha sido resuelta en vía administrativa, lo que impide emitir Dictamen sobre el fondo del asunto.

SEGUNDA.- Sobre la imposibilidad de emitir el Dictamen al que se refiere el artículo 191 LCSP.

I. La existencia de un acto que ha resuelto la cuestión sobre la que se consulta.

Ha de prestarse atención al origen del procedimiento, que comienza con la resolución de un recurso de alzada frente a un acto dictado por la Responsable del Contrato, que el Consejero resolvió inadmitiendo el recurso, por interponerse frente a un acto de trámite y, en segundo lugar, recalificando tal escrito de recurso como de meras alegaciones formuladas en un expediente de interpretación, al que no se había dado inicio.

Respecto de la inadmisión, ha de decirse que el argumento de tratarse de un acto no susceptible de recurso encaja difícilmente con la congruencia de las actuaciones, dado que la propia Administración había indicado dicha vía impugnatoria al notificar la resolución de la Responsable del Contrato, y la contratista impugnó según tal ofrecimiento.

Pero, además, la literalidad del artículo 112.1, en relación con el 116.c), ambos de la LPAC, y al hilo de lo que dispone el artículo 25.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA), ha sido interpretada por la jurisprudencia en el sentido de que la impugnabilidad o no de los actos administrativos viene determinada por la función del acto de que se trate en el procedimiento, de tal forma que el carácter casuístico que preside la determinación de qué actos de trámite son recurribles separadamente, permite señalar que no lo serán los llamados actos de trámite simples, es decir, aquellos que se ocupan de la mera ordenación del procedimiento o que son preparatorios de la resolución final, que garantizan el acierto y oportunidad de la misma, sin decidir sobre las cuestiones planteadas.

Por el contrario, se considera que son actos de trámite cualificados susceptibles de impugnabilidad separada, cuando se trata de actos que por sí mismos, de forma autónoma, tienen un contenido sustantivo y producen una serie de efectos inmediatos negativos y perjudiciales para el interesado, sin necesidad de aguardar a un ulterior acto administrativo (STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 17 de diciembre de 2025, rec.nº 8387/2022, y también, STS, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 1 de junio de 2026, Rec. 2882/2024). Se dice así en la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 30 de enero de 2024 (Rec. 6402/2021), que la consideración de un acto como de trámite o como de trámite cualificado, no tiene una respuesta única o unívoca, válida para todos los casos, sino que debe ser matizada en cada caso mediante el examen particularizado de las circunstancias que concurren, en especial las relativas a su objeto y extensión, a fin de decidir si el acto en cuestión puede producir alguno de los efectos descritos en el artículo 25 de la LJCA, o en el 112.1 LPAC, que lo cualifique como acto de trámite cualificado y permita su impugnación autónoma y separada del acto resolutorio del procedimiento. Esta última resolución pone de manifiesto también la complejidad que supone, a veces, determinar el carácter impugnable de forma separada de los actos de trámite, que puede llevar a soluciones ambivalentes en función de las circunstancias concurrentes.

Con el trasfondo interpretativo de esa jurisprudencia, resulta adecuado reconocer que las características que la misma señala para la calificación del acto como de trámite cualificado, susceptible de impugnación autónoma, se dan en la resolución de la Responsable del Contrato, ya que tal decisión tiene carácter sustantivo, no meramente instrumental, es ejecutable por sí misma y produce efectos hipotéticamente perjudiciales para la contratista de una manera inmediata. En ella puede apreciarse su carácter conminatorio para la contratista, en forma de mandato, de decisión adoptada para ser cumplida. El artículo 62.1 LCSP establece que corresponde al responsable del contrato supervisar su ejecución y adoptar las decisiones y dictar las instrucciones necesarias, con el fin de asegurar la correcta realización de la prestación pactada, es decir, el ejercicio de las facultades inherentes a la potestad de dirección del contrato, el cual debe ser cumplido *“de acuerdo con las instrucciones que para su interpretación diere al contratista el responsable del contrato”* art. (311 LCSP). En nuestro caso, la responsable del contrato ha decidido la cuestión controvertida, sobre la que se formula la consulta, es decir, el contenido de la obligación de la contratista a la hora de ejecutar correctamente las prestaciones contractuales asumidas y, como tal acto, no agota la vía administrativa, en la medida en que se ofreció la posibilidad de interponer contra la misma recurso de alzada, a la que se acogió la interesada.

Al resolver dicho recurso de alzada declarando la inadmisibilidad de la pretensión, persiste la presunción de legalidad del acto recurrido, razón por la que puede considerarse que la cuestión consultada ya ha sido decidida en vía administrativa por un acto administrativo sobre el que pesa la impugnación del particular, que debe resolverse, siendo impropio de tal momento procedimental la emisión del Dictamen que se solicita.

II. La doctrina de los actos propios.

El acto inadmitiendo el recurso de alzada que había sido ofrecido a la contratista debe ser enfocado también desde la perspectiva de la doctrina de los actos propios y de los principios que rigen la actuación administrativa, tales como los de buena fe y confianza legítima (arts. 9.1, 103 y 106 CE), ya que es llamativa la falta de coherencia entre dos actos administrativos que resuelven en opuesto sentido la cuestión de si la resolución de la responsable del contrato es o no impugnable.

Y es que, la doctrina de los actos propios, si bien no está positivizada en el derecho jurídico-administrativo, sí lo están algunos de los principios sobre los que se fundamenta, tales como los de buena fe y confianza legítima (art. 3.1, e), Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público y art. 4,d), Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de organización y régimen jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia).

Con las matizaciones que derivan del principio de legalidad, también ha sido asumida por el Tribunal Supremo para la actuación administrativa (STS, Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, de 18 de octubre 2012, Rec. 2577/2009), implicando la vinculación del autor de una declaración de voluntad al sentido objetivo de la misma, y la imposibilidad de adoptar después un comportamiento contradictorio, lo que encuentra su fundamento último, dice el TS, en la protección que objetivamente requiere la confianza que fundadamente se puede haber depositado en el comportamiento ajeno y la regla de buena fe que impone el deber de coherencia en el comportamiento y limita por ello el ejercicio de los derechos objetivos. El principio de protección de la confianza legítima ha sido acogido igualmente por la jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo (entre otras, en la sentencias de 1 de febrero de 1990 (fº jº 1º y 2º), de 13 de febrero de 1992 (fº jº 4º), de 17 de febrero, de 5 de junio y de 28 de julio de 1997), con la finalidad de impedir comportamientos contradictorios que comprometan la seguridad jurídica y la confianza que debe presidir las relaciones entre Administraciones Públicas y particulares, perjudicando a éstos.

Como recoge la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 2 de junio de 2021 (rec. núm. 1478/2018), la confianza legítima, en su formulación positiva, *"implica la exigencia de un deber de comportamiento de la Administración que consiste en la necesidad de observar en el futuro la conducta que sus actos anteriores hacían prever, y aceptar las consecuencias vinculantes que se desprenden de esos propios actos"*.

En el expediente consultado cabe apreciar los elementos necesarios para aplicar esta doctrina (que recoge la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 22 de febrero de 2016, rec. 4948/2013) ya que, por un lado, existe una conducta previa clara y con una fundamentación jurídica razonable, como es ofrecer la impugnación a través de recurso de alzada y, por otro, una resolución de inadmisión objetivamente contradictoria con aquella, que había generado una expectativa legítima en la contratista al entender que la Administración aceptaba combatir por esa vía el contenido de sus obligaciones contractuales, resolviendo prontamente su recurso.

Sin embargo, en la resolución del recurso se ha dejado imprejuizada la cuestión de fondo y se ha abierto, sin la voluntad del contratista, una vía nueva para tratar la cuestión controvertida.

Tal actuación no se acompasa con la que debe seguirse para ser respetuosa con las prescripciones legales y con las expectativas generadas en la contratista.

III. De los Antecedentes descritos resulta, además, que el procedimiento instruido, y en cuyo seno se formula la consulta, se fundamenta en el artículo 97 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, el cual establece que *“Con carácter general, salvo lo establecido en la legislación de contratos de las Administraciones públicas para casos específicos, cuantas incidencias surjan entre la Administración y el contratista en la ejecución de un contrato por diferencias en la interpretación de lo convenido o por la necesidad de modificar las condiciones contractuales, se tramitarán mediante expediente contradictorio”*, describiendo a continuación los trámites del mismo, en el que no se encuentra el Dictamen de este Consejo Jurídico.

En efecto, la Orden de incoación del procedimiento contradictorio, de 10 de marzo de 2026, notificada a la contratista el día 17 siguiente, dispone *“Iniciar el expediente contradictorio sobre el incidente de ejecución de conformidad con el artículo 97 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, surgido en el contrato 15061/2023 (...)”*. Sin embargo, el fundamento de derecho primero de la propuesta de resolución se refiere al artículo 190 LCSP, es decir, a la prerrogativa de interpretación unilateral que asiste a la Administración (*el órgano de contratación ostenta la prerrogativa de interpretar los contratos administrativos*), aunque, como queda reflejado en el Antecedente, lo que se propone finalmente es *“resolver el expediente contradictorio sobre el incidente de ejecución surgido en este expediente de contratación en base al artículo 97 d el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre”*.

Además, el informe solicitado al Servicio Jurídico fue requerido *de conformidad con lo establecido en el artículo 97 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre*.

Solo de manera incidental en la propuesta de resolución se hace alusión al artículo 190 LCSP (potestad unilateral de interpretación), y es al formular la consulta cuando se considera al 191 de la misma como precepto que la sustenta, que regula el procedimiento de ejercicio de dicha potestad en el que se contempla el Dictamen del Consejo cuando hay oposición del contratista, a diferencia del artículo 97 del Reglamento, en el que no se exige tal Dictamen. De esto último la contratista no ha tenido conocimiento.

Por tanto, no existe conformidad entre el inicio del procedimiento y la propuesta de resolución que pretende ponerle fin.

IV. Actuación procedente.

La situación descrita se resume en que la resolución de la Responsable del contrato mencionada en el Antecedente cuarto es un acto que goza de su presunción de validez y de ejecutabilidad, y que resuelve la cuestión sobre la que se consulta; que además es un acto impugnabile autónomamente, habiendo conducido la Administración a la contratista a formalizar tal impugnación, razón por la que, previa revocación de la resolución que inadmite el recurso, debe resolverse éste.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La cuestión sobre la que se consulta ha sido resuelta e impugnada en vía administrativa, por lo que no procede en tal caso la incoación del procedimiento referido en el artículo 191 LCSP, sino la resolución del recurso interpuesto.

SEGUNDA.- La resolución de la Responsable del contrato reúne las características de acto cualificado impugnabile, como se hizo constar en la notificación, por lo que la inadmisión del recurso de alzada ha infringido la confianza legítima del contratista en la valoración de sus alegaciones y en la definitiva decisión en esa vía administrativa de recurso sobre el contenido de su obligación.

TERCERA.- Debe, por tanto, revocarse la resolución que inadmitió el recurso y resolverse éste.

No obstante, V.E. resolverá.