



**EB 2025/106**

**Resolución 179/2025, de 3 de diciembre, de la Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi / Euskal Autonomia Erkidegoko Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio Organoaren titularra, en relación con el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la empresa MATIA GOXARA SL contra la prórroga forzosa del contrato de “Servicio de ayuda domiciliaria”, tramitado por el Ayuntamiento de Pasaia.**

### **I.- ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO:** Con fecha 6 de agosto de 2025 se interpuso en el registro del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi / Euskal Autonomia Erkidegoko Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio Organoa (en adelante, OARC / KEAO) un recurso especial en materia de contratación por la empresa MATIA GOXARA SL (en adelante, MATIA GOXARA) contra la prórroga forzosa del contrato de “Servicio de ayuda domiciliaria”, tramitado por el Ayuntamiento de Pasaia.

**SEGUNDO:** El día 7 de agosto se remitió el recurso al poder adjudicador y se le solicitaron el expediente y el informe al que se refiere el artículo 56.2 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). La citada documentación se recibió en el registro del OARC / KEAO el día 11 de agosto.

**TERCERO:** Solo figuran el recurrente y el poder adjudicador como partes interesadas en el expediente.





## II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

### **PREVIO: Sobre la concurrencia de la cosa juzgada administrativa**

El poder adjudicador considera que el recurso especial debe ser inadmitido por concurrir la llamada cosa juzgada administrativa. Alega que el recurso de reposición interpuesto por la recurrente contra el acuerdo que ahora se impugna mediante el recurso especial ha sido desestimado, por lo que la vía administrativa está cerrada y únicamente cabe el recurso contencioso-administrativo ante dicha desestimación.

Supuestos similares al que nos ocupa han sido analizados por este OARC / KEAO (ver, por todas, la Resolución 170/2025) concluyendo que procede la interposición del recurso especial en materia de contratación. La LCSP atribuye la competencia para conocer de los recursos administrativos que puedan plantearse en ciertos procedimientos de adjudicación, como el que ahora nos ocupa, a un órgano independiente que, para el Ayuntamiento de Pasaia, es este OARC/KEAO, según la Disposición Adicional Octava de la Ley 5/2010, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2011. La resolución por la Alcaldía de un escrito con contenido impugnatorio contra una decisión adoptada en un contrato que está incluido en el ámbito objetivo del recurso especial infringe radicalmente esta normativa, al asumir el poder adjudicador funciones que competen al OARC/KEAO. Esta actuación altera por completo el cauce legal previsto en la LCSP para las impugnaciones de las infracciones de la normativa. A este respecto, debe tenerse en cuenta que, precisamente, remediar la falta de independencia de quien resolvía los recursos en dichos contratos fue precisamente uno de los pilares de la reforma del sistema operada por la Ley 34/2010 (ver la resolución 46/2014 de este Órgano). Por todo ello, la resolución del recurso especial se ha dictado por un Órgano manifiestamente incompetente y sin seguir el procedimiento establecido, lo que supone la nulidad de pleno derecho del acuerdo de la Mesa de contratación conforme a lo dispuesto en las letras b) y e) del artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del



Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (ver, en este sentido, la Resolución 76/2014 de este OARC / KEAO).

**PRIMERO: Representación y legitimación**

Consta en el expediente la legitimación de la recurrente y la representación de quien actúa en su nombre.

**SEGUNDO: Inclusión del contrato en el ámbito objetivo del recurso especial**

Según el artículo 44.1 a) de la LCSP, son susceptibles de recurso especial en materia de contratación los contratos de suministros cuyo valor estimado supere los 100.000 euros.

**TERCERO: Impugnabilidad del acto**

En lo que se refiere al acto impugnado, la prórroga forzosa del contrato, este Órgano ha manifestado en su Resolución 5/2024 que se trata de un acto impugnabile sobre la base de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 11/1/2005, C-26/03. ECLI:EU:C: 2005:5, apartados 33 y siguientes) y los siguientes argumentos:

- 1) A los efectos de la Directiva 89/665, que regula los recursos en materia de contratación pública y cuya trasposición a nuestro ordenamiento figura en los artículos 44 a 60 de la LCSP, es impugnabile cualquier acto de un poder adjudicador adoptado en relación con un contrato público sujeto a la Directiva 2014/24/UE y que pueda tener efectos jurídicos, con independencia de que se adopte sin un procedimiento formal de contratación pública, pues así lo exige el efecto útil de la citada Directiva 89/665. En este caso, el recurso se basa, fundamentalmente, en la alegación de que el acto impugnado se presenta formalmente como una prórroga de la vigencia del contrato de las previstas en el artículo 29.4



LCSP cuando, en realidad, se trata de una prórroga ilegal por no cumplir con los requisitos que exige dicho precepto, lo que equivale a la adjudicación de un contrato sin seguir el procedimiento establecido. A este respecto, este órgano ha manifestado que la decisión de no iniciar un procedimiento de contratación pública es un acto impugnabile (ver, en este sentido la Resolución 212/2019).

- 2) La decisión de no tramitar un procedimiento de adjudicación por entender que éste no es legalmente preceptivo es precisamente la primera decisión sujeta al control jurisdiccional. En este caso, el poder adjudicador ha adoptado una prórroga forzosa de la vigencia de un contrato por entender que estaba amparado por el artículo 29.4 LCSP.
- 3) Por otro lado, debe señalarse que, según una reiterada doctrina (expuesta, por ejemplo, en las Resoluciones 49/2013, 74/2013, 16/2014 y 21/2015 del OARC / KEAO y en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 26/7/2015, nº 330/2017, ECLI:ES:TSJPV:207:2727) este Órgano, a la hora de comprobar si un contrato está incluido en el ámbito del recurso especial (es decir, a la hora de verificar su propia competencia) no está vinculado por la denominación dada por el órgano de contratación, sino que debe atender a la naturaleza del negocio jurídico y contrastar el contenido del mismo con la legislación contractual.

#### **CUARTO: Interposición del recurso en tiempo y forma**

Considera el poder adjudicador que el recurso estaría presentado fuera del plazo legal de 15 días hábiles (art. 50 LCSP), ya que la resolución fue notificada el 13 de junio de 2025 y el recurso especial se presentó el 6 de agosto de 2025. No obstante, habida cuenta de que el recurrente alega la ilegalidad de la prórroga forzosa, que este órgano considera que es un acto impugnabile, la información sobre el recurso ofrecida por la resolución, consistente en la posibilidad de interponer el recurso potestativo de reposición, ha sido defectuosa. A este respecto, este Órgano ha manifestado en ocasiones anteriores (ver, por todas,



la Resolución 193/2023 del OARC / KEAO y la jurisprudencia que en ella se cita) que en los supuestos en los que se facilite al interesado información procedimental errónea debe aplicarse el principio de que dichos defectos no pueden perjudicar al particular, debiendo tenerse por interpuesta en plazo la impugnación ante la instancia correcta cualquiera que sea el momento en el que se produzca.

#### **QUINTO: Régimen jurídico del poder adjudicador**

En cuanto al régimen jurídico aplicable, el Ayuntamiento de Pasaia tiene la condición de poder adjudicador y, en concreto, de Administración Pública, según lo dispuesto en el artículo 3 de la LCSP.

#### **SEXTO: Alegaciones del recurso**

El recurso se basa en los motivos que a continuación se exponen resumidamente:

- a) La prórroga forzosa aprobada por el Ayuntamiento carece de cobertura legal, al no haberse cumplido los requisitos del artículo 29.4 de la LCSP por no haber publicado el anuncio de licitación del nuevo contrato con una antelación mínima de tres meses respecto a la finalización del contrato originario. En concreto, el contrato originario fue suscrito el 14/06/2023, con inicio el 01/07/2023 y duración de dos años y la nueva licitación del contrato se publicó el 01/04/2025.
- b) Asimismo, se subraya que la última licitación quedó desierta, lo cual no fue un hecho imprevisible para el órgano de contratación, ya que el Ayuntamiento era consciente de la alta probabilidad de ausencia de ofertas debido a las condiciones económicas de la licitación. Por tanto, esta situación no es un evento imprevisible, sino consecuencia de la actuación del propio órgano de contratación.



c) El recurrente acepta la continuidad en la ejecución del servicio, pero no en las mismas condiciones.

c) Finalmente, solicita que se declare contrario a derecho el Acuerdo del Ayuntamiento de Pasaia relativo a la prórroga del Contrato de Servicio de Ayuda Domiciliaria en las mismas condiciones establecidas en el contrato originario.

### **SÉPTIMO: Alegaciones del poder adjudicador**

El Ayuntamiento de Pasaia se opone al recurso con los siguientes argumentos:

a) La nueva licitación quedó desierta como resultado de causas imprevisibles para el órgano de contratación. La necesidad de evitar la interrupción del servicio por razones de interés público queda acreditada y alega que el anuncio de la nueva licitación se publicó con más de tres meses de antelación al vencimiento del contrato original, conforme a lo exigido por la ley.

b) El servicio tiene un coste determinado casi exclusivamente por los salarios, que a su vez están regulados por el convenio colectivo vencido sin que se haya alcanzado un nuevo acuerdo, situación que ha dado lugar incluso a la convocatoria de huelga.

c) Se confirma que durante la prórroga se mantiene el precio anterior y las mismas condiciones, cumpliendo así la exigencia de que la extensión se limite a un máximo de nueve meses y sin variación de los términos contractuales. Tratándose de un contrato de servicios y no de una concesión, no procede el restablecimiento del equilibrio económico, petición formulada por la recurrente, y que los posibles perjuicios económicos alegados no han sido ni concretados ni cuantificados.



## **OCTAVO: Apreciaciones del OARC / KEAO**

En síntesis, el recurrente solicita la nulidad de la prórroga por: (i) el incumplimiento del plazo de tres meses en la publicación del anuncio de licitación, aspecto que, según la recurrente, no se cumple, ya que la publicación fue el 1 de abril de 2025 en vez del 31 de marzo de 2025 como máximo y (ii) el carácter previsible de la licitación desierta, lo cual impediría acudir a la prórroga forzosa.

A la vista de las alegaciones de las partes y de la documentación que consta en el expediente, este Órgano considera que el recurso debe estimarse por las siguientes razones:

- 1) Los requisitos que establece el artículo 29.4 de la LCSP para la prórroga extraordinaria de un contrato cuando aún no está formalizado el contrato que vaya a sustituirlo son los siguientes:
  - (i) la falta de formalización del nuevo contrato no puede imputarse a incidencias resultantes de acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación producidas en el procedimiento de adjudicación y
  - (ii) la publicación del anuncio de licitación del nuevo contrato se ha de efectuar con una antelación mínima de tres meses respecto de la fecha de finalización del contrato originario.

Estos requisitos son acumulativos, la omisión de cualquiera de los dos supondría por sí sola la invalidez del acto impugnado.

- 2) En lo que respecta al segundo de los requisitos, relativo a la publicación del anuncio de licitación con una antelación mínima de tres meses respecto de la fecha de expiración del contrato, consta en el expediente y el poder adjudicador no lo discute, que el contrato originario finalizaba el



30/6/2025, y que el anuncio de licitación del nuevo contrato que había de sustituirlo se publicó el día 1/4/2025 en el perfil del contratante y en el DOUE. Por lo tanto, no se satisface el requisito establecido en el artículo 29.4 LCSP de que dicho anuncio se publique con una antelación mínima de tres meses respecto a la fecha de finalización del citado contrato originario. Debe señalarse que el precepto habla de que el anuncio de licitación del nuevo contrato “se haya publicado”, lo que remite al anuncio recogido en el artículo 135 LCSP, que no puede sustituirse, a estos efectos, como pretende el poder adjudicador, por la remisión del anuncio al DOUE. Por todo ello, debe estimarse este motivo de impugnación.

- 3) La consideración de que el acto impugnado no está amparado en el artículo 29.4 LCSP implica que se trata de la adjudicación directa de un contrato de servicios sin la tramitación previa del correspondiente procedimiento de adjudicación, por lo que se trata de un supuesto de nulidad de pleno derecho previsto en los artículos 39.1 LCSP en relación con el 47.1 e) de la Ley 39/2015, del procedimiento administrativo común, y 39.2 c) LCSP (ver, en este sentido, la Resolución 005/2024 de este OARC / KEAO).

Por todo lo expuesto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y en la Disposición Adicional Octava de la Ley 5/2010, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2011, la Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi:

## **RESUELVE**

**PRIMERO:** Estimar el recurso especial en materia de contratación pública interpuesto por la empresa MATIA GOXARA SL contra la prórroga forzosa del contrato de “Servicio de ayuda domiciliaria”, tramitado por el Ayuntamiento de Pasaia, declarando la nulidad del acto impugnado.



**SEGUNDO:** Notificar este acuerdo a todos los interesados en este procedimiento.

**TERCERO:** De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 57.4 de la LCSP, requerir al poder adjudicador para que informe a este Órgano de las medidas adoptadas para dar cumplimiento a la presente Resolución.

**CUARTO:** Contra la presente resolución, ejecutiva en sus propios términos, solo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo (artículo 44.1 Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, LJ) en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la notificación de la misma (artículo 46. 1 LJ), ante el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (artículo 10.1 k) LJ), de conformidad con el artículo 122.1 del Real Decreto Ley 3/2020.

**Vitoria-Gasteiz, 2025eko abenduaren 3a**

Vitoria-Gasteiz, 3 de diciembre de 2025