

RECULL DE DOCTRINA DE LA COMISSIÓ JURÍDICA ASSESSORA¹

Mònica Puig i Campmany
Lletrada responsable de Serveis Jurídics Generals
Comissió Jurídica Assessora

Sumari: 1. Disposicions generals; 1.1. Observacions essencials: l'habilitació per al desplegament de disposicions reglamentàries; 1.2. Observacions no essencials: millora de la tècnica normativa; 2. Procediment administratiu: Mitjans per acreditar la representació de les persones interessades; 3. Contractació pública; 3.1. Resolució dels contractes de serveis de prestació successiva; 3.2. L'impagament de salaris com a causa d'una resolució contractual; 3.3. Un supòsit de pròrroga d'un contracte de serveis: obligatòria o voluntària per la contractista?; 3.4. Responsabilitat contractual per incidències en l'execució de contractes; 4. Revisió d'ofici; 4.1. La nul·litat de la modificació d'una ordenança fiscal per la insuficiència de l'estudi econòmicofinançer; 4.2. La improcedència de la revisió d'ofici si es pot desistir del procediment de contractació per una infracció no esmenable de les normes de preparació o adjudicació del contracte; 4.3. El deure d'abstenció dels membres de les corporacions locals; 5. Responsabilitat patrimonial; 5.1. La prescripció del dret a reclamar i el coneixement de les condicions fàctiques i jurídiques que fonamenten la reclamació; 5.2. Procediment per determinar la responsabilitat pels danys i perjudicis causats a tercers durant l'execució d'un contracte.

1. DISPOSICIONS GENERALS

1.1. OBSERVACIONS ESSENCIALS: L'HABILITACIÓ PER AL DESPLEGAMENT DE DISPOSICIONS REGLAMENTÀRIES

En el Dictamen 492/2024, sobre el Projecte de decret pel qual es modifiquen els Estatuts del Centre de la Propietat Forestal, aprovats pel Decret 269/2016, de 5 de juliol, la Comissió Jurídica Assessora ha efectuat diverses recomanacions de millora i una observació essencial, relativa a l'habilitació per al desplegament de la disposició reglamentària que s'examinava, en relació amb el nivell de concreció que havia de tenir i el seu abast.

La iniciativa projectada preveia modificar els Estatuts del Centre de la Propietat Forestal, entitat de dret públic adscrita al departament competent en matèria forestal, que té per missió fomentar la gestió forestal sostenible en els terrenys forestals de titularitat privada d'una manera coordinada amb la gestió dels terrenys forestals de titularitat pública, i actua dins el seu àmbit competencial com a instrument executor de les polítiques públiques establertes en

1. Aquest recull de doctrina es refereix als dictàmens aprovats entre l'1 de setembre de 2024 i el 28 de febrer de 2025 per la Comissió Jurídica Assessora. Entre aquestes dates, l'òrgan consultiu ha aprovat 291 dictàmens, del 358/2024 al 561/2024 i del 1/2025 al 87/2025. S'ha fet una selecció dels pronunciaments per raó de l'interès doctrinal o per l'actualitat de les matèries tractades.

aquesta matèria. Entre els òrgans de govern de l'entitat, hi ha el Consell Rector, en el qual queda representada la propietat privada que s'elegeix mitjançant el sistema d'elecció regulat a la Llei 7/1999, de 30 de juliol, del Centre de la Propietat Forestal, i als mateixos Estatuts.

La Comissió ha analitzat l'habilitació que es preveia conferir a la persona titular de la conselleria competent per adaptar, mitjançant una ordre, el procés electoral a la votació per mitjans electrònics. En primer terme, l'òrgan consultiu ha detallat exhaustivament totes les disposicions del Decret 269/2016 del procés electoral que es podien veure afectades per la incorporació de l'ús de mitjans electrònics i que, en principi, no es projectava modificar. Seguidament, s'ha assenyalat que:

Pel que fa al nivell de concreció de l'habilitació que es preveu conferir a la disposició final segons el que es disposa en l'apartat cinc, s'ha de recordar que la potestat reglamentària correspon originàriament al Govern, en virtut de l'article 68.1 de l'EAC, i la dels consellers i conselleres és més limitada i només ho és per atribució, que ha de ser expressa per part d'una llei o d'un decret del Govern i específica per a supòsits determinats, excepte en matèria organitzativa.

En aquest sentit, l'article 39.3 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern disposa que els consellers poden dictar disposicions reglamentàries en matèria d'organització del departament del qual són titulars, en els termes que determina la legislació sobre organització de l'Administració de la Generalitat, i també en poden dictar de relatives a altres matèries, en supòsits específics, si una norma amb rang de llei o un decret del Govern els ho autoritza expressament.

En aquest cas, l'habilitació expressa que projecta introduir la disposició final segons el Projecte de decret no es dedueix de la Llei que es preveu desplegar, que es remet a una norma amb rang de decret per a l'aprovació dels Estatuts, sinó del Decret de modificació que ara s'examina. Per tant, no es pot acceptar una habilitació genèrica i indeterminada, que pugui afectar fins i tot altres articles dels Estatuts que regulen el procés electoral, sinó que s'ha de concretar millor l'abast de l'habilitació que es preveu conferir, de manera que aquesta quedi limitada estrictament als aspectes organitzatius del sistema de votació electrònic.

Per aquest motiu, la unitat promotora hauria de valorar modificar els preceptes del Decret 269/2016, de 5 de juliol, que es puguin veure afectats per l'ús dels mitjans electrònics en la votació per a l'elecció dels membres del Consell Rector que representen la propietat privada.

A continuació, ha precisat l'observació realitzada, en els termes següents:

En efecte, d'acord amb el que estableixen els articles 7.4 i 10 de la Llei 7/1999, la regulació de la incidència dels mitjans electrònics en els elements que conformen el sistema d'elecció dels representants dels propietaris forestals privats i els procediments que es puguin seguir, en la mesura en què pugui superar la mera adaptació de la regulació vigent, s'hauria de realitzar per mitjà de la modificació d'aquest mateix Decret sobre el qual ara s'informa per a preveure una regulació sistemàtica i coherent, que eviti solapaments i contradiccions que no es puguin resoldre mitjançant l'ordre que aprovi la persona titular del departament competent en matèria forestal. Aquesta observació es formula amb caràcter essencial.

1.2. OBSERVACIONS NO ESSENCIALS: MILLORA DE LA TÈCNICA NORMATIVA

En els dictàmens sobre projectes de disposicions de caràcter general, la Comissió també efectua suggeriments o observacions no essencials, que en alguns casos són recomanacions de tècnica normativa. Es refereixen al títol, al preàmbul o a la part dispositiva, però també a l'estructura o als principis d'elaboració de les normes.

Entre moltes qüestions, enguany, la Comissió s'ha referit al nou Manual d'elaboració de normes de la Generalitat de Catalunya (2024) del qual el Govern en va prendre coneixement a través de l'Acord GOV/170/2024, de 30 de juliol, i que es pot consultar a través del web del Departament de la Presidència.

En el Dictamen 492/2024, abans mencionat, s'ha fet esment a les previsions d'aquesta publicació, per al cas que la modificació única projectada afecti una sola disposició normativa (regla 92 —es pot fer mitjançant la reforma d'un o diversos articles de la disposició normativa o amb una disposició de substitució—), així com a la numeració dels apartats de l'article únic, que s'ha de fer amb xifres aràbigues, i al fet que els paràgrafs d'un apartat no són subdivisions d'aquests i, per tant, no s'han de numerar (regla 55).

En el Dictamen 535/2024, sobre el Projecte de decret pel qual es regulen les condicions i els requisits que han de complir les oficines de farmàcia de Catalunya en relació amb el servei de seguiment farmacoterapèutic amb sistemes personalitzats de dosificació, s'han efectuat unes observacions de tècnica normativa, quant a l'estructuració dels paràgrafs i els apartats (regles 54 i 55 del nou Manual) i l'abast de les definicions (regla 56). Respecte del títol s'ha assenyalat que té una extensió considerable, «però permet identificar la disposició de què es tracta i descriu d'una manera adequada l'objecte o el contingut essencial de la regulació». Així mateix, s'ha destacat que «l'estructura, particularment, la divisió en capítols i seccions, es considera correcta jurídicament, perquè en resulta una regulació ordenada —del general al particular i del substantiu al procedimental—, i, en termes generals, tot l'articulat està ben sistematitzat».

En el Dictamen 545/2024, sobre el Projecte de decret pel qual es modifica el Decret 116/2012, de 9 d'octubre, del dipòsit legal, s'ha constatat l'adequació del títol a la doctrina de l'òrgan consultiu i les regles del nou Manual (la regla 8 n'identifica els elements obligatoris, entre els quals hi ha el contingut essencial de la norma —objecte o matèria— expressat amb la màxima concisió, i la regla 95 es refereix al títol de les disposicions normatives modificatives).

A l'últim, en el Dictamen 22/2025, sobre un Projecte de decret pel qual s'aprova un currículum d'un cicle formatiu de grau superior, s'ha subratllat que la part final de la norma era correcta (amb esment de la regla que es refereix a l'ordenació de la part final de les disposicions normatives, segons la qual, en primer terme, s'ha d'incloure les disposicions addicionals; en segon lloc, les transitòries; tot seguit, les derogatòries, i, després, les disposicions finals —regles 65 i 70 i següents del nou Manual—).

2. PROCEDIMENT ADMINISTRATIU: MITJANS PER A ACREDITAR LA REPRESENTACIÓ DE LES PERSONES INTERESSADES

L'article 5 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAC) estableix que la representació es pot acreditar per qualsevol mitjà vàlid en dret que deixi constància fidedigna de la seva existència i el mateix precepte es refereix específicament a l'apoderament *apud acta* efectuat per compareixença personal o compareixença electrònica a la seu electrònica o bé a l'acreditació de la inscripció al registre electrònic d'apoderaments de l'Administració pública corresponent.

La Comissió ha recordat que, d'acord amb l'apartat cinquè d'aquest article, s'ha d'incorporar a l'expedient administratiu l'acreditació de la condició de representant i dels poders que té reconeguts en aquell moment (Dictamen 452/2024) i ha considerat que el document electrònic que acredita el resultat de la consulta efectuada al registre electrònic d'apoderaments té la condició d'acreditació a aquests efectes (Dictamen 518/2024).

D'altra banda, en el Dictamen 535/2024, ja mencionat, sobre un projecte de disposició de caràcter general, la Comissió ha suggerit especificar amb més deteniment la possibilitat d'acreditar la representació per presentar una declaració responsable a través de mitjans electrònics, en els termes següents:

[...] l'article 32.3 del Reglament d'actuació i funcionament del sector públic per mitjans electrònics, aprovats pel Reial decret 203/2021, de 30 de març (RAFME) disposa textualment que «La representació es pot acreditar mitjançant qualsevol mitjà vàlid en dret que deixi constància fidedigna de la seva existència, entre d'altres», i enumera l'apoderament *apud acta* efectuat per compareixença personal a les oficines d'assistència en matèria de registres o compareixença electrònica a la corresponent seu electrònica; l'acreditació de la inscripció en el registre electrònic d'apoderaments de l'administració pública competent o en els seus registres particulars d'apoderaments; el certificat electrònic qualificat de representant, i un document públic la matriu del qual consti en un arxiu notarial o una inscripció practicada en un registre mercantil.

En ocasions, en alguns procediments informats, per acreditar la representació, els promotors havien aportat un escrit mitjançant el qual un representant de la societat reclamant havia atorgat un mandat exprés a un advocat per representar-la en el procediment. En aquests casos, s'ha verificat si quedava acreditada la identitat del mandant i la seva condició de representant de la persona jurídica i s'ha considerat acreditada, a tall d'exemple, amb una escriptura d'unipersonalitat aportada (Dictamen 394/2024); o bé, a manca d'altra documentació més idònia, s'ha acceptat que es deduïa dels impresos de declaració de l'impost sobre societats aportats, en els quals constava el mandant com a representant legal de l'entitat i com a secretari del consell d'Administració (Dictamen 395/2024); s'acreditava la condició d'administradora única de la societat amb un escriptura d'elevació a públic d'acords socials i de nomenament d'aquest càrrec (Dictamen 396/2024), o bé la condició d'apoderat de qui va conferir el mandat es deduïa d'una escriptura de revocació i concessió de poders aportada (Dictamen 397/2024).

Altres vegades, la Comissió s'ha referit al certificat electrònic qualificat de representant com a mitjà suficient per acreditar la representació per subscriure una sol·licitud d'ini-

ciació en nom d'altri i per a presentar-la a través del registre electrònic. Entre d'altres, en el Dictamen 511/2024, ha manifestat:

La reclamació l'ha signada electrònicament un apoderat de la societat, mitjançant un certificat electrònic qualificat de representant. Tot i que això és suficient, d'acord amb l'article 34 del Reglament d'actuació i funcionament del sector públic per mitjans electrònics –RAF-ME–, aprovat pel Reial decret 203/2021, de 20 de març, per a acreditar la representació d'una manera fidedigna, també s'ha aportat una escriptura notarial de poder.

En un grup de reclamacions de responsabilitat patrimonial sobre les quals ha informat la Comissió el darrer semestre, interposades davant el Departament d'Interior i Seguretat Pública per empreses de diferents sectors econòmics, en relació amb els danys i perjudicis soferts per la limitació de la seva activitat econòmica per causa de les mesures especials adoptades en matèria de salut pública per a la contenció del brot epidèmic de la COVID-19, s'ha observat molta casuística relativa a la regulació recollida en l'article 5.2 de la LPAC. Aquest article preveu que les persones jurídiques, sempre que ho prevegin els seus estatuts, poden actuar en representació d'altres davant les administracions públiques. Com a mostra d'això, es pot citar el Dictamen 20/2025, en el què la persona representant de la mercantil reclamant no era una persona física, sinó una persona jurídica, que acreditava mitjançant l'escriptura pública corresponent que exercia el càrrec d'administradora única de la societat reclamant en el moment de presentar-se la sol·licitud. En aquell cas, la persona física designada com a representant per l'administradora única esmentada va conferir un poder a favor de qui va subscriure la reclamació, que comprenia específicament la facultat de formular sol·licituds i interposar recursos davant l'Administració pública. En aquests termes, s'ha considerat acreditada la representació d'acord amb l'article 5 de la LPAC.

En darrer terme, s'ha assenyalat, entre d'altres previsions, que, d'acord amb l'article 5.3 de la LPAC, la representació només s'ha d'acreditar en relació amb uns tràmits determinats (formular sol·licituds, presentar declaracions responsables o comunicacions, interposar recursos, desistir d'accions i renunciar a drets en nom d'una altra persona), o, dit d'altra manera, que no cal verificar la representació en relació amb tots els escrits presentats en nom de la interessada. Així, en el Dictamen 17/2025, l'òrgan consultiu ha mencionat que:

S'observa que els escrits d'al·legacions posteriors els ha presentat una altre apoderat, en nom de la mercantil, qui també signa amb un certificat electrònic qualificat de representant i aporta la mateixa escriptura de poder. No obstant això, l'article 5.3 de la LPAC determina que per als actes i gestions de mer tràmit, la representació es presumeix.

3. CONTRACTACIÓ PÚBLICA

3.1. RESOLUCIÓ DELS CONTRACTES DE SERVEIS DE PRESTACIÓ SUCCESSIVA

L'article 209 de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic, per la qual es transposen a l'ordenament jurídic espanyol les directives del Parlament Europeu i

del Consell 2014/23/UE i 2014/24/UE, de 26 de febrer de 2014 (en endavant, LCSP) disposa que els contractes s'extingeixen pel seu compliment o per resolució, acordada d'acord amb el que disposa la llei. Això no obstant, els contractes de serveis de prestació successiva, denominats en l'article 311.6 de la LCSP *contractes de mera activitat o de mitjans*, segons aquest precepte, s'extingeixen pel compliment del termini previst inicialment o les pròrroques acordades.

En el Dictamen 540/2024 s'ha informat sobre un procediment de resolució d'un contracte de serveis de manteniment d'unes instal·lacions tèrmiques en diversos edificis d'un ens local. La Comissió, a la vista de la descripció de l'objecte del contracte, continguda en el plec de clàusules administratives i particulars (PCAP), així com el codi del Vocabulari comú de contractes públics (CPV) informat en el mateix plec, i el detall de les prestacions identificades en el plec de prescripcions tècniques (PPT), ha destacat que:

[...] es tracta d'un contracte qualificable també com de «mera activitat», i, per tant, la seva extinció es produeix pel compliment del termini previst inicialment, en aquest cas el dia 31 d'octubre de 2023, en la mesura que, tal com es desprèn de l'expedient, no se'n va acordar cap pròrroga.

Seguidament, s'ha analitzat si, en la data en què es va incoar el procediment de resolució contractual, el 13 de maig de 2024, ja s'havia produït l'extinció del contracte. Això era controvertit, en aquell cas, ja que la Comissió ha hagut de determinar si, durant l'execució, s'havia produït un acte formal de suspensió del contracte, la qual cosa s'ha descartat, en aplicació de la doctrina de l'òrgan consultiu relativa a l'article 208 de la LCSP, atès que la comunicació electrònica que constava en l'expedient del responsable del contracte a la contractista es limitava a anunciar-li que rebria una comunicació oficial posterior per part dels serveis de contractació. La Comissió pren en consideració, addicionalment, que el PCAP preveia que s'havia de realitzar una acta de recepció del servei, però no constava cap document acreditatiu d'aquesta circumstància. Per això, ha apreciat que:

Respecte a això darrer, no tan sols no consta cap documentació en l'expedient, sinó que en vista d'aquest s'observa que l'Administració simplement va deixar transcórrer el pas del temps sense adoptar cap acord, fins al moment, mesos després, d'iniciar el procediment de resolució contractual.

En definitiva, d'acord amb la doctrina de la Comissió prèvia (entre d'altres, Dictamen 120/2021), s'ha informat desfavorablement sobre la proposta de resolució contractual sotmesa a dictamen, perquè s'ha arribat a la conclusió següent:

Per tant, en vista de tot el que s'ha exposat, resulta acreditat que el contracte estava extingit en el moment d'incoar el procediment de resolució contractual. I, en conseqüència, tal com s'ha avançat anteriorment, no es pot pretendre la resolució contractual d'un contracte que s'ha extingit, sens perjudici de, segons estableix l'article 311.6 *in fine* de la LCSP, la prerrogativa de l'Administració de determinar la responsabilitat del contractista per qualsevol eventual incompliment detectat amb posterioritat.

Un supòsit relativament semblant s'ha examinat més recentment, per mitjà del Dictamen 78/2025, en relació amb la resolució d'un contracte de serveis de reparació i manteniment de maquinària elèctrica i altres aparells d'una entitat pública. S'ha explicat que:

Efectivament, els contractes de prestació successiva, d'activitat o tracte successiu, com és el cas, es caracteritzen perquè la contractista s'obliga a dur a terme una determinada activitat en un temps determinat i concret, de tal manera que el termini de duració del contracte té caràcter essencial i, una vegada transcorregut, aquest queda extingit necessàriament, a diferència del contracte de resultat mitjançant el qual el contractista s'obliga a assolir un resultat determinat. Són diversos els pronunciaments dels òrgans consultius que consideren que en aquests tipus de contractes el caràcter essencial del termini determina que, una vegada finalitzat, el contracte es considera extingit i ja no es pot acudir a la prerrogativa resolutòria.

Això no obstant, a diferència del que succeïa en el procediment informat per mitjà del Dictamen 540/2024, comentat anteriorment, en aquest cas l'òrgan consultiu ha entrat a examinar la concurrència de la causa de resolució contractual invocada per l'Administració (FJ VIII.2). El procediment resolutori s'havia incoat abans d'exhaurir-se el termini d'execució del contracte. Sobre això, s'ha assenyalat que:

En el cas sobre el qual ara es dictamina, el finiment del termini d'execució del contracte [...] constitueix causa certa de la seva extinció. En conseqüència, si bé ha quedat demostrada la causa legitimadora de la resolució i l'incompliment culpable de la contractista, aquesta Comissió considera que, en aplicació de la doctrina consultiva precitada, no és procedent dictaminar favorablement sobre la resolució d'un contracte extingit pel transcurs del termini legal. [...] no és jurídicament possible resoldre el contracte extingit per transcurs del termini d'execució, de manera que la responsabilitat en què incorre la contractista pels incompliments en l'execució del contracte s'han de solucionar durant la seva liquidació.

3.2. L'IMPAGAMENT DE SALARIS COM A CAUSA D'UNA RESOLUCIÓ CONTRACTUAL

Mitjançant el Dictamen 5/2025, s'ha informat sobre un procediment de resolució d'un contracte de serveis, adjudicat per una corporació local per mitjà d'un procediment obert, subjecte a regulació harmonitzada (articles 19 i 22.1.b) de la LCSP), que corresponia a la neteja d'unes dependències municipals. El consistori invocava com a causa de resolució la recollida en la primera part de la lletra i) de l'article 211.1 de la LCSP, que es refereix a:

L'impagament, durant l'execució del contracte, dels salaris per part del contractista als treballadors que estiguin participant en aquesta, o l'incompliment de les condicions que estableixen els convenis col·lectius en vigor per a aquests treballadors també durant l'execució del contracte.

La Comissió ha anat delimitant els elements a tenir en compte per determinar la concurrència d'aquesta causa de resolució. En primer terme, ha dit que:

Així, la resolució per aquests motius es desvincula de les obligacions derivades del mateix contracte entre les quals s'acostumava a inserir (entre d'altres, *vid.* el Dictamen 146/2018 d'aquesta Comissió), i se centra en l'incompliment d'obligacions de la contractista com a ocupadora, imposades per la legislació laboral o pels convenis col·lectius.

Tot seguit, s'ha palesat que, en el supòsit concret, el consistori havia dut a terme un requeriment a la contractista, per tal que aportés determinada documentació, que es detalla en el dictamen, relativa al compliment d'obligacions laborals, el qual no va ser atès per la destinatària ni en el termini conferit, ni posteriorment. D'altra banda, també s'han valorat les proves documentals aportades per la contractista i s'ha evidenciat que la mateixa mercantil reconeixia que va suspendre durant tres mesos l'obligació de satisfer les nòmines als treballadors adscrits a l'execució del contracte, i que, en el marc del procediment de resolució, tot i que ho al·legava, no havia acreditat haver regularitzat els endarreriments salarials. D'aquesta manera, l'òrgan consultiu ha apreciat l'existència de certa reiteració en l'actuació de la contractista i ha decidit que:

S'ha de concloure, en definitiva, que s'hi dona la causa de resolució contractual regulada en l'article 211.1.i) de la LCSP, vist l'esforç probatori de l'Administració, i que la contractista, a qui correspon la càrrega de la prova, no ha desvirtuat el fet objectiu de la manca de pagament de salaris als treballadors durant l'execució del contracte, mitjançant l'acreditació documental o testifical dels abonaments, que no va ser puntual sinó reiterat.

3.3. UN SUPÒSIT DE PRÒRROGA D'UN CONTRACTE DE SERVEIS: OBLIGATÒRIA O VOLUNTÀRIA PER LA CONTRACTISTA?

En el Dictamen 79/2025, sobre la resolució d'un contracte adjudicat per una corporació local, de gestió indirecta d'una escola bressol municipal, s'ha tingut l'oportunitat d'informar sobre el règim jurídic de les pròrroques dels contractes de serveis i, en particular, sobre diversos apartats de l'article 29 de la LCSP. El consistori adduïa la concurrència de la causa de resolució regulada en l'article 211.1.f) de la LCSP, quant a l'incompliment de l'obligació principal del contracte per part de la contractista, perquè considerava que aquesta havia renunciat a l'execució de la segona pròrroga del contracte, i la interessada argumentava, en essència, que l'ens local havia modificat indegudament el preu del contracte i que executar-lo amb les noves condicions li generaria pèrdues.

La Comissió ha especificat que la pròrroga no es pot produir pel consentiment tàcit de les parts, sinó que l'acorda l'òrgan de contractació i és obligatòria per a l'empresari, sempre que el seu preavís es produeixi almenys amb dos mesos d'antelació a la finalització del termini de durada del contracte, llevat que en el plec que el regeixi se n'estableixi un de superior.

Igualment, ha assenyalat que queden exceptuats de l'obligació de preavís els contractes amb una durada inferior a dos mesos —en aquest cas, el contracte tenia una durada superior— i que no es donava aquest supòsit legal d'excepció per a contractes de poca durada, de manera que s'ha passat a analitzar si el preavís es va donar, com invocava la corporació, amb

l'antelació suficient, o bé si la notícia formal sobre la pròrroga se li va notificar molt tard, com defensava la interessada.

Després d'analitzar els oficis de notificació i les comunicacions entre les parts que s'inclouen a l'expedient, la Comissió ha fixat la data en què s'havia de considerar realitzat el preavis —atenent el contingut de l'ofici i la constància de la recepció— i ha establert doctrina sobre el caràcter de la pròrroga dels contractes de serveis i, novament, s'ha referit a la impossibilitat de resoldre un contracte ja extingit:

Amb tot, els requeriments legals perquè la pròrroga sigui obligatòria no tenen a veure amb el consentiment de la contractista, sinó amb el fet que s'hagin previst en el càlcul del valor estimat i en els plecs; que les seves característiques romanguin inalterables durant el període de durada, sens perjudici que es modifiqui el contracte; i que el preavis es produeixi almenys amb dos mesos d'antelació a la finalització del termini de durada del contracte, llevat que en el plec se n'estableixi un de superior. Així, doncs, la Comissió conclou que el contingut de l'escrit de preavis de [...] de juliol de 2024 és totalment correcte, quant a la informació que contenia; però, vist que la primera pròrroga finia el [...] d'agost de 2024, s'ha de concloure que la corporació no va donar a la contractista un preavis amb antelació suficient per tal de considerar que la pròrroga era de compliment obligatori.

Consegüentment, la Comissió conclou que la pròrroga proposada per la corporació, independentment que les parts discrepin sobre la variació del preu que representava la modificació del contracte i les altres incidències esdevingudes durant l'execució, era voluntària per a la contractista.

Per tant, el [...] de juliol de 2024 es va extingir el contracte per finiment del termini d'execució de l'única pròrroga aprovada, sense que consti que s'hagi detectat cap incompliment de la contractista relatiu a l'execució del contracte inicial o d'aquesta primera pròrroga, i sense que s'hagués aprovat la segona pròrroga del contracte. El contracte va entrar en fase de liquidació.

3.4. RESPONSABILITAT CONTRACTUAL PER INCIDÈNCIES EN L'EXECUCIÓ DE CONTRACTES

Es doctrina de la Comissió que la responsabilitat contractual de l'Administració sorgeix davant un dany generat al contractista per l'incompliment d'una obligació derivada del contracte. A diferència de la responsabilitat patrimonial que es basa en l'existència d'un dany real, efectiu, avaluable econòmicament i individualitzat causat per l'actuació, per acció o per omissió, de l'Administració, al marge de qualsevol contracte, que l'interessat no té el deure de suportar, en el cas de la responsabilitat contractual el dany en què es fonamenta la reclamació és, precisament, l'incompliment d'una obligació nascuda d'un contracte subscrit entre l'Administració pública i la contractista.

En aquest apartat es ressenyen dos dictàmens parcialment estimatoris, sobre dos supòsits de reclamacions presentades per contractistes, amb fonaments ben diferents. Una d'elles es refereix a uns danys i perjudicis derivats de l'execució d'un contracte de serveis sense que es formalitzés cap contracte (Dictamen 370/2024), i l'altra, a uns danys i perjudicis derivats de la suspensió d'un contracte d'obres, sense que es formalitzés cap acta de suspensió (Dictamen 434/2024).

En el Dictamen 370/2024, s'ha examinat la reclamació instada per la titular d'una casa de colònies pels danys i perjudicis ocasionats arran de l'allotjament d'un grup de menors migrants no acompanyats. La interessada reclamava per dos tipus de danys que considerava indemnitzables, en haver-se produït durant l'execució d'un contracte, tramitat per emergència, de la Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència (DGAIA), efectuada durant la vigència del text refós de la Llei de contractes del sector públic, aprovat pel Reial decret legislatiu 3/2011 (TRLCSF): les despeses per reparacions de l'establiment on van estar allotjats els menors i la sobreocupació produïda.

L'òrgan consultiu s'ha referit al règim jurídic de la responsabilitat contractual, des d'una perspectiva procedimental i substantiva, i a la pròpia intervenció en aquests tipus de supòsits. Com a punt de partida, s'ha analitzat la naturalesa jurídica i l'objecte del contracte —un contracte de serveis de llar de vacances— i s'ha posat en relleu que, atès que l'encàrrec es va fer pel procediment d'emergència previst en l'article 113.1 del TRLCSF, no es va tramitar un expedient administratiu de contractació, de manera que no existia cap plec de prescripcions tècniques i administratives, ni s'havia formalitzat cap contracte administratiu per regular els drets i obligacions de les parts. Tot i així, en relació amb els efectes del contracte, la Comissió ha recordat que, encara que no es formalitzés cap document contractual, d'acord amb l'encàrrec realitzat per mitjà d'una resolució de la DGAIA, l'Administració estava obligada a pagar el servei d'allotjament i manutenció dels menors fins al nombre màxim d'estades contractades; i estava obligada a l'ús i conservació diligent de la cosa arrendada i havia de respondre dels danys i perjudicis causats a aquesta en cas contrari.

Així, ha analitzat per separat les al·legacions de la titular de la casa de colònies, quant a l'excés de persones allotjades i àpats servits (FJ VII.1.1.) i els danys materials (FJ VII.1.2.), tenint en compte els informes administratius, la prova documental aportada i l'àmplia prova testifical practicada per l'Administració instructora, la qual cosa ha permès determinar el dany que s'ha pogut donar per cert i que, en efecte, constava que es va generar en el marc de l'execució del contracte. A l'últim, l'òrgan consultiu ha donat un criteri per tal que l'Administració quantifiqui el dany relatiu als àpats addicionals que la casa de colònies va dispensar amb coneixement dels responsables del contracte, quant al nombre de persones treballadores que prestava el servei d'atenció als menors i ha quantificat els danys materials que constaven que eren certs i efectius, i van ser causats pels menors allotjats.

Per contra, en el Dictamen 434/2024, la indemnització de danys i perjudicis que reclamava la contractista derivava de la suspensió parcial d'un contracte d'obres de rehabilitació d'un edifici situat en el nucli històric d'un municipi, per la troballa d'unes restes arqueològiques d'interès cultural, que va afectar el compliment del termini d'execució del contracte. La contractista qualificava erròniament de patrimonial la responsabilitat en el seu escrit inicial.

La Comissió ja s'ha pronunciat anteriorment sobre supòsits similars al que era objecte d'aquest procediment, això és, reclamacions de responsabilitat contractual basades en una suspensió de les obres o un allargament dels terminis d'execució d'aquestes (dictàmens 363/2022, 289/2023 i 376/2023). En el dictamen s'ha pres en compte l'article 208 de la LCSF, que regula la suspensió del contracte. En l'apartat primer d'aquest article es preveu que si l'Administració acorda suspendre el contracte s'ha d'estendre una acta, d'ofici o a sol·licitud

de la contractista, en la qual s'han de consignar les circumstàncies que l'han motivada i la situació de fet en l'execució d'aquell.

La singularitat del cas és que es va produir una suspensió tàcita, deguda a la necessitat de modificar el projecte d'obres per a incorporar determinats canvis constructius, però no es va aixecar cap acta de suspensió de les obres, ni la contractista va demanar que s'estengués l'acta esmentada segons el que disposa l'article 208.2.b) de la LCSP. Això no obstant, tant la mercantil, com l'Administració instructora, acceptaven que, arran de les troballes arqueològiques de l'època romana en les excavacions de la planta soterrani, i l'interès de l'Ajuntament i del Departament de Cultura a mantenir-les i museïtzar-les, es va produir una suspensió parcial de les obres que havia quedat documentada, indirectament, en diverses actes d'obra.

L'òrgan consultiu ha expressat que:

Els retards en l'execució de contractes d'obres que n'alteren el ritme d'execució són deguts molt sovint a paralitzacions o suspensions temporals per ordre judicial (Dictamen del Consell d'Estat 548/2006) o, de vegades, a troballes arqueològiques, a retards en les expropiacions, o a la interferència d'altres obres, com ara la construcció de l'AVE (Dictamen del Consell d'Estat 555/2017); o com a conseqüència de la necessitat d'efectuar nous estudis geotèrmics (Dictamen del Consell d'Estat 1569/2022). Són situacions que provoquen la suspensió de les obres, que ni directament ni indirecta són imputables a la contractista.

Després, ha analitzat la prova practicada i ha considerat que la durada de la suspensió de les obres no quedava degudament justificada en l'expedient (FJ VIII.3). Més tard, ha valorat la realitat i efectivitat del dany, i si derivava de la suspensió i es corresponia al període temporal en què es va produir la suspensió parcial de l'obra (FJ VIII.4). En acabat, ha procedit a quantificar els conceptes indemnitzables, que són els enumerats a l'article 208.2.a) de la LCSP, llevat que el PCAP que regeix la contractació disposi una altra cosa (FJ VIII.5).

4. REVISIÓ D'OFICI

4.1. LA NUL·LITAT DE LA MODIFICACIÓ D'UNA ORDENANÇA FISCAL PER LA INSUFICIÈNCIA DE L'ESTUDI ECONOMICOFINANCIER

Mitjançant el Dictamen 454/2024 s'ha informat favorablement sobre la revisió d'ofici instruïda per un ajuntament per declarar la nul·litat de ple dret d'un acord plenari d'aprovació definitiva de la modificació d'una ordenança fiscal, corresponent al període impositiu de 2024, relativa a una taxa per a l'ús privatiu o aprofitament especial de la via pública amb entrades de vehicles a través de les voreres o de qualsevol altre espai de domini públic local i les reserves de via pública per a aparcament, càrrega i descàrrega de mercaderies. La corporació fonamentava la revisió en la causa de nul·litat de ple dret de les disposicions administratives, regulada a l'article 47.2 de la LPAC, que determina que:

També són nul·les de ple dret les disposicions administratives que vulnerin la Constitució, les lleis o altres disposicions administratives de rang superior, les que regulin matèries

reservades a la llei i les que estableixin la retroactivitat de disposicions sancionadores no favorables o restrictives de drets individuals.

El motiu que la corporació al·legava era la insuficiència de contingut de l'informe economicofinancer que s'havia realitzat per justificar la quota tributària que donava fonament a la modificació de la taxa, ja que considerava que no s'havia respectat el principi d'equivalència regulat a l'article 24.2 del text refós de la Llei reguladora d'hisendes locals, aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març (LRHL), és a dir, que els ingressos previstos per la recaptació d'aquella taxa no excedeixin del cost de l'actuació. Així mateix, s'al·ludia a la manca d'identificació o justificació dels valors de mercat de referència, la qual cosa és un contingut mínim dels acords d'establiment de taxes per la utilització privativa o l'aprofitament especial del domini públic, exigint en l'article 25 de la LRHL.

La Comissió ha analitzat, primerament si, per al cas de modificació d'ordenances, s'exigeix també l'estudi economicofinancer, encara que la previsió legal només l'exigeix en cas d'establiment, i ha considerat que així és (amb citació de la seva doctrina prèvia, recollida en el Dictamen 60/2016). D'altra banda, s'ha fet ressò de la jurisprudència dels tribunals en relació amb el contingut necessari o les mancances de l'estudi i l'omissió d'aquest en el procediment d'elaboració de les ordenances fiscals, que pot implicar la invalidesa de l'ordenança (amb esment, entre d'altres, a les sentències del Tribunal Suprem 716/2017, de 26 d'abril —ECLI:ES:TS:2017:1600— i 818/2024, de 13 de maig —ECLI:ES:TS:2024:2668—). En aquest sentit, la Comissió ha assenyalat que, d'acord amb la jurisprudència dictada, calia que s'hagués elaborat un informe economicofinancer que especificqués i justificqués l'import de la taxa exigida i que aquella era congruent amb el cost de la utilitat o aprofitament que es concedia als obligats tributaris.

Tot seguit, s'han examinat els requeriments legals sobre el contingut d'aquest informe i, particularment, s'ha assenyalat que l'import de la taxa per la utilització privativa o l'aprofitament especial del domini públic local s'ha de fixar tenint en compte d'una manera coherent el valor de mercat d'aquella utilitat o, si escau, de l'aprofitament que resulta gravat per la taxa, sense que això vulgui dir que hagi de ser igual al valor de mercat esmentat. S'ha pres en compte la diversa jurisprudència dictada sobre aquesta qüestió (sentències del Tribunal Suprem 1839/2016, de 19 de juliol —ECLI:ES:TS:2016:3484—, 524/2017, de 27 de març —ECLI:ES:TS:2017:1087— i 2616/2016, de 15 de desembre —ECLI:ES:TS:2016:5337— la Sentència 233/1999, de 16 de desembre, del Tribunal Constitucional).

Per acabar, s'ha dut a terme una anàlisi comparativa respecte a si les exigències legals es reflectien o no en l'estudi contingut a l'expedient tramès i s'ha arribat a la conclusió que es tractava d'un informe excessivament genèric, ja que no s'utilitzava un valor que representés la utilitat en el mercat obtinguda pel subjecte passiu, ni tampoc hi havia cap explicació o fonamentació suficient que justificqués l'elecció dels paràmetres que es van tenir en compte.

Sobre la base de les consideracions anteriors, la Comissió ha conclòs que la modificació de l'Ordenança sotmesa a revisió d'ofici incorria en un vici de nul·litat de ple dret, d'acord amb l'article 47.2 de la LPAC, atès que, en el procediment de modificació de la taxa, no es va elaborar adequadament l'informe economicofinancer ni es van justificar els paràmetres que s'aplicaven per a la distribució de quotes.

4.2. LA IMPROCEDÈNCIA DE LA REVISIÓ D'OFICI SI ES POT DESISTIR DEL PROCEDIMENT DE CONTRACTACIÓ PER UNA INFRACCIÓ NO ESMENABLE DE LES NORMES DE PREPARACIÓ O ADJUDICACIÓ DEL CONTRACTE

En el Dictamen 547/2024, s'ha examinat una revisió d'ofici instruïda per un ajuntament, per a declarar la nul·litat de ple dret de la convocatòria d'una licitació, corresponent a un contracte del servei de neteja d'uns edificis municipals, mitjançant procediment obert subjecte a regulació harmonitzada. La revisió es fonamentava en la concurrència de la causa de nul·litat regulada en l'article 39.2c) de la LCSP, per manca de publicació de l'anunci de licitació en el *Diari Oficial de la Unió Europea* (DOUE). Després d'identificar l'objecte del dictamen i analitzar els aspectes formals i procedimentals, l'òrgan consultiu ha abordat el règim de publicitat de la licitació i ha arribat a la conclusió que, vist el tipus de contracte, el valor estimat i el procediment d'adjudicació, resultava d'aplicació l'article 135 de la LCSP, de manera que l'anunci de licitació s'havia de publicar en el perfil del contractant i, a més, en el DOUE, i que el termini de presentació de les ofertes s'hauria d'haver establert diferentment.

Tot seguit, s'ha referit a la improcedència de la revisió d'ofici, i ha manifestat que:

[...] el caràcter excepcional de la revisió d'ofici també exigeix emprar amb caràcter prioritari les altres vies normatives que permetin revertir les irregularitats detectades. En altres paraules, si el legislador ha ofert una alternativa per a restablir la legalitat infringida presumptament, aquesta s'ha d'adoptar amb caràcter prioritari a la via de la revisió d'ofici (dictàmens 290/2018 i 329/2018, entre d'altres).

En aquest sentit, constava que l'òrgan de contractació no havia adjudicat el contracte, ni aquest s'havia formalitzat, i s'ha assenyalat que:

[...] a diferència de l'article 155 del text refós de la Llei de contractes del sector públic (TRLCSPP), aprovat pel Reial decret legislatiu 3/2011, de 14 de novembre, en què el desistiment només es podia acordar abans de l'adjudicació, en el dret vigent la perfecció dels contractes es produeix amb la formalització i, en conseqüència, el desistiment és possible en tot moment abans que aquesta formalització es produeixi.

De tal manera, s'ha considerat procedent concloure que s'havia d'aplicar l'article 152 de la LCSP, que regula la decisió de no adjudicar o subscriure el contracte i el desistiment del procediment d'adjudicació per l'Administració. El segon apartat d'aquest precepte preveu la possibilitat esmentada que l'òrgan de contractació acordi la decisió de no adjudicar o subscriure el contracte o el desistiment del procediment abans de la formalització i estableix que, en aquests casos, s'ha de compensar els candidats aptes per participar en la licitació o els licitadors per les despeses en què hagin incorregut en la forma que preveu l'anunci o el plec o, si no n'hi ha, d'acord amb els criteris de valoració aplicats per calcular la responsabilitat patrimonial de l'Administració, a través dels tràmits del procediment administratiu comú. D'altra banda, l'apartat quart de l'article 152 de la LCSP estableix que el desistiment del procediment s'ha de fonamentar en una infracció no esmenable de les normes de preparació del contracte o de les reguladores del procediment d'adjudicació, i l'existència de la causa s'ha de justificar

en l'expedient. Així mateix, el precepte disposa que el desistiment no impedeix la iniciació immediata d'un procediment de licitació.

A més a més, s'ha referenciat la doctrina del Tribunal Català de Contractes del Sector Públic (entre d'altres, en la Resolució 140/2021) sobre el caràcter no esmenable que han de tenir les infraccions al·legades per l'òrgan de contractació per poder concloure que el desistiment està degudament justificat. I, seguidament, s'ha observat que, en el supòsit examinat, l'omissió de publicar l'anunci de licitació en el DOUE:

Es tracta d'un vici que impedeix continuar el procediment perquè la manca de publicació en els termes exigits legalment es tradueix en una vulneració de principis essencials rectors de la contractació, com ara els de transparència, publicitat, concurrència i igualtat d'oportunitats, amb un perjudici evident per als empresaris que potencialment haguessin estat interessats a presentar les seves proposicions. Així ho ha manifestat en nombroses ocasions la jurisprudència europea (entre d'altres, les sentències del Tribunal de Justícia de la Unió Europea de 20 de setembre de 1988, Assumpte C-31/1987, Beentjes; de 3 d'octubre de 2000, Assumpte C-380/98, Universitat de Cambridge; i d'1 de febrer de 2001, Assumpte C-237/99, Comissió contra Regne d'Espanya) i, aquí, entre d'altres, l'Informe 3/2013, d'11 d'abril, de la Comissió Permanent de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de la Generalitat de Catalunya, i la Resolució 409/2024, de 6 de novembre, del Tribunal Català de Contractes del Sector Públic.

S'ha conclòs, en definitiva, que es donava el motiu de desistiment per causa d'una infracció no esmenable de les normes de preparació del contracte o reguladores del procediment de contractació i que, atès el caràcter excepcional de la revisió d'ofici, el desistiment és la via adequada per a deixar sense efecte la tramitació del procediment de contractació. Per aquests motius, s'ha informat desfavorablement sobre la revisió d'ofici instruïda.

4.3. EL DEURE D'ABSTENCIÓ DELS MEMBRES DE LES CORPORACIONS LOCALS

En el Dictamen 458/2024 s'ha analitzat la concurrència de les causes de nul·litat de ple dret dels actes administratius regulades en la segona part de la lletra e) de l'article 47.1 de la LPAC –relativa a la infracció de les normes que contenen les regles essencials per a la formació de la voluntat dels òrgans col·legiats–, i en la lletra g) del mateix article –que es refereix a qualsevol altra causa que s'estableixi en una disposició amb rang de llei–. La corporació posava aquesta darrera causa en relació amb l'article 76 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LBRL), que disposa textualment:

Sense perjudici de les causes d'incompatibilitat establertes per la Llei, els membres de les corporacions locals s'han d'abstenir de participar en la deliberació, votació, decisió i execució de qualsevol tema quan es doni alguna de les causes a què es refereix la legislació de procediment administratiu i contractes de les administracions públiques. L'actuació dels membres en què es donin aquests motius implica, quan hagi estat determinant, la invalidesa dels actes en què hagin intervingut.

La nul·litat es predicava, entre d'altres, respecte d'uns acords plenaris de l'any 2022, relatius a una modificació puntual d'un Pla d'ordenació urbanística municipal (POUM).

S'ha pres en compte que l'article 167 del text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (TRLMRLC) regula les incompatibilitats dels membres de les corporacions locals i preveu que:

[...] s'han d'abstenir de participar en la deliberació, la votació, la decisió i l'execució de qualsevol assumpte si hi concorren algunes de les causes a què es refereix la legislació sobre procediment administratiu i la de contractes de les administracions públiques.

A més, en l'apartat segon, afegeix que:

L'actuació dels membres de les corporacions locals en què concorren les esmentades causes ha de comportar, si ha estat determinant, la invalidesa dels actes en què han intervingut.

Després, s'ha identificat el règim jurídic de l'abstenció i la recusació, regulades, amb caràcter general, per al personal al servei de les administracions públiques, en els articles 23 i 24 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (LRJSP) i s'ha destacat que, d'acord amb l'article 23.2a) d'aquesta norma, és un motiu d'abstenció «[t]enir interès personal en l'afer de què es tracti o en un altre la resolució del qual pugui influir la d'aquell [...]».

S'ha explicat el context del procediment urbanístic en el marc del qual s'havien adoptat els acords qüestionats i els altres fets en què s'emmarcava el procediment de revisió d'ofici. Pel que fa a la pròpia doctrina, l'òrgan consultiu ha recordat diversos pronunciaments anteriors, sobre l'observança del deure d'abstenció en procediments urbanístics (dictàmens 307/2017, 279/2014 i 192/2013) i ha posat en relleu que l'existència d'una causa d'abstenció no determina necessàriament la invalidesa dels actes en els quals s'ha intervingut, de manera que ha recordat que cal valorar cas per cas si la intervenció del subjecte en el qual eventualment es produeix la causa d'abstenció ha estat decisiva o determinant.

En el supòsit examinat, la Comissió ha considerat acreditada l'existència d'un possible conflicte d'interessos en la persona de l'alcalde, atès que era titular de la meitat d'una finca inclosa dins l'àmbit territorial afectat per la modificació puntual i, per això, ha passat a analitzar si la intervenció de l'Alcaldia havia estat determinant de les decisions adoptades. En aquest sentit, ha assenyalat que:

Segons l'article 123.1 de la LBRL (i, en sentit equivalent, en l'article 52.2.c) del TRLMRLC), correspon al Ple l'atribució següent:

«i) L'aprovació inicial del planejament general i l'aprovació que posi fi a la tramitació municipal dels plans i altres instruments d'ordenació que preveu la legislació urbanística.»

I el mateix article 123, en el segon apartat, estableix que es requereix el vot favorable de la majoria absoluta del nombre legal de membres del Ple per a l'adopció dels acords referits en determinats apartats de l'article anterior i «per als acords que correspongui adoptar al ple en la tramitació dels instruments de planejament general que preveu la legislació urbanística».

En l'expedient consta que ambdues aprovacions, inicial i provisional, ho van ser per majoria absoluta del nombre legal de membres del Ple, que, en aquest Ajuntament, en funció del nombre d'habitants, és de cinc regidors. Així, en el certificat relatiu a l'aprovació inicial de

la modificació puntual, efectuada en la sessió plenària de [...], es pot apreciar que els membres que integraven el Ple de la corporació eren cinc. En aquell cas, el certificat indica que l'acte va ser «[...] aprovat per la majoria absoluta dels membres que integren el Ple de la corporació», i que es van obtenir quatre vots a favor —entre els quals hi havia el de l'alcalde—, cap vot en contra i una abstenció.

Des d'una perspectiva formal, s'observa que, segons el certificat emès per la Secretaria, sobre l'aprovació provisional de la modificació puntual núm. [...] del POUM, l'acte es va aprovar per la majoria absoluta dels membres « presents » del Ple, per quatre vots a favor —entre els quals s'identifica l'alcalde—, cap vot en contra i una abstenció. S'ha de dir que la certificació no és del tot precisa en aquest punt, perquè s'hauria de referir al nombre de membres legals del Ple —si només es disposés d'aquest document, no quedaria clar si tots els membres legals de la corporació eren presents aquell dia—.

Així, doncs, s'observa que, atès que el Ple està integrat per cinc membres, amb tres vots a favor del total de cinc hauria estat suficient per a obtenir la majoria absoluta, motiu pel qual l'actuació de l'alcalde es pot considerar no determinant en ambdós casos, puix que, encara que l'alcalde s'hagués abstingut, els actes qüestionats s'haurien aprovat igualment.

Per cloure el raonament, s'ha apuntat que la jurisprudència també s'ha pronunciat d'una manera reiterada en el sentit que la vulneració del deure d'abstenció no condueix inexorablement a la declaració de nul·litat o anul·labilitat dels actes, llevat que hagi tingut una transcendència substancial (amb citació de la Sentència 2105/2016, de 28 de setembre, del Tribunal Suprem, Sala Contenciosa, ECLI:ES:TS:2016:4227, en l'àmbit específic d'aprovació d'un acord plenari en matèria urbanística).

A tall de conclusió, s'ha indicat que no constava en l'expedient que l'alcalde hagués intervingut activament en l'aprovació de la modificació del planejament, però, per contra, sí que hi constava que aquesta modificació es va activar seguint una recomanació prèvia de la Comissió Territorial d'Urbanisme, en relació amb la reclassificació de la finca concreta com a sol urbà. Per tot l'anterior, l'òrgan consultiu ha considerat que no es podia apreciar la concurrència de les causes de nul·litat invocades en els actes objecte de revisió i ha informat desfavorablement sobre la revisió d'ofici.

5. RESPONSABILITAT PATRIMONIAL

5.1. LA PRESCRIPCIÓ DEL DRET A RECLAMAR I EL CONEIXEMENT DE LES CONDICIONS FÀCTIQUES I JURÍDIQUES QUE FONAMENTEN LA RECLAMACIÓ

Enguany, la Comissió ha seguit aplicant diversos criteris doctrinals sobre el còmput del termini de prescripció regulat a l'article 67 de la LPAC en procediments de responsabilitat patrimonial, a fi de determinar si les reclamacions eren tempestives. Es pot destacar el Dictamen 521/2024, en relació amb un procediment de responsabilitat patrimonial en què la promotora del procediment reclamava una indemnització per les lesions corporals derivades d'un accident esdevingut a la via pública, en el qual s'ha tingut present el moment en què s'acreditava que la víctima de l'accident va tenir «un coneixement total de l'abast de les seqüeles corporals definitives i, per tant, de la dimensió i l'abast dels perjudicis produïts». S'ha es-

mentat l'article 121-23.1 del Codi civil de Catalunya, que disposa: «El termini de prescripció s'inicia quan, nascuda i exercida la pretensió, la persona coneix o pot conèixer raonablement les circumstàncies que la fonamenten i la persona contra la qual es pot exercir». L'òrgan consultiu ha indicat que:

Pel que fa a la determinació del *dies a quo*, escau recordar la doctrina general de la Comissió que, en el cas de lesions físiques i psíquiques, fixa el *dies a quo* en el moment en què queden determinades les lesions i les seqüeles patides o quan l'afectat té coneixement de les condicions fàctiques i jurídiques que poden justificar la reclamació, moment en què neix l'acció i comença a comptar el termini per a exercitar-la (article 121-23.1 de la Llei 29/2002, de 30 de desembre, primera Llei del Codi civil de Catalunya), sense que situacions posteriors, com ara realitzar un tractament de rehabilitació, puguin interrompre el termini prescriptiu, si no resulten determinants del caràcter definitiu de les seqüeles i del seu coneixement exacte per part de l'afectat (Dictamen 487/2024, entre molts d'altres, i, dins de la jurisprudència, les sentències de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem, de 6 de maig de 2015, Secció Quarta, ECLI:ES:TS:2015:2135, i 820/2017, de 10 de maig, Secció Cinquena, ECLI:ES:TS:2017:1824).

Malgrat l'anterior, la Comissió Jurídica Assessora ha mantingut tradicionalment un criteri favorable a l'exercici de l'acció, d'acord amb el principi *pro actione* (dictàmens 17/2019 i 149/2024, entre d'altres), precisament perquè la prescripció ha d'interpretar-se amb caràcter restrictiu. Però aquest criteri no pot suposar una desnaturalització de la reclamació i de la prescripció (dictàmens 231/2022, 333/2022, 222/2023, 243/2024 i 487/2024, entre d'altres), fins al punt que es deixi la determinació del *dies a quo* en mans de la persona reclamant.

5.2. PROCEDIMENT PER A DETERMINAR LA RESPONSABILITAT PELS DANYS I PERJUDICIS CAUSATS A TERCERS DURANT L'EXECUCIÓ D'UN CONTRACTE

L'article 32.9 de la LRJSP estableix que s'ha de seguir el procediment de la LPAC per determinar la responsabilitat de les administracions públiques pels danys i perjudicis causats a tercers durant l'execució de contractes, quan siguin conseqüència d'una ordre immediata i directa de l'Administració o dels vicis del projecte elaborat per ella mateixa «sense perjudici de les especialitats que, si s'escau, estableixi el Reial decret legislatiu 3/2011, de 14 de novembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de contractes del sector públic».

Aquesta remissió legal s'ha d'entendre realitzada, actualment, a l'article 196.1 de la LCSP, el qual estableix que és obligació de la contractista indemnitzar pels danys i perjudicis que es causin a tercers com a conseqüència de les operacions que requereixin l'execució del contracte, i, en l'apartat 2, disposa que, quan els danys i perjudicis hagin estat ocasionats com a conseqüència immediata i directa d'una ordre de l'Administració, aquesta n'és responsable dins dels límits que assenyalen les lleis. Igualment, l'Administració és responsable dels danys que es causin a tercers com a conseqüència dels vicis del projecte en el contracte d'obres.

En el Dictamen 505/2024, s'ha posat de manifest la controvèrsia que existia fa uns anys al voltant de quina havia de ser la via procedimental per atribuir responsabilitat a la contractista en cas de produir-se un dany en el marc de la prestació del servei públic que no derivés ni d'ordres de l'Administració ni de vicis en el projecte. S'hi ha expressat:

En aquest sentit, tant la doctrina consultiva com la jurisprudència acudien indistintament a dues possibles línies de resolució d'aquesta qüestió. En l'àmbit jurisdiccional, es possibilitava, o bé que el particular reclamés directament a l'Administració i que aquesta abonés la indemnització corresponent i es rescabalés posteriorment per via de regrés de la contractista, o bé que, rebuda la reclamació, l'Administració pogués declarar la responsabilitat de la contractista, amb l'audiència prèvia d'aquesta última. Aquesta Comissió Jurídica Assessora, fent-se ressò de la controvertida jurisprudència del Tribunal Suprem i també de dictàmens d'altres òrgans consultius, ha evolucionat la seva doctrina sobre aquest aspecte concret, amb pronunciaments favorables a la via de regrés (són representatius els dictàmens 297/1999 i 345/2002), i, posteriorment, considerant que, si s'aprecia l'existència de responsabilitat, aquesta s'ha d'imputar a la contractista, la qual ha d'assumir directament el pagament de la indemnització (dictàmens 165/2015, 184//2016, 207/2016 i 341/2016).

Però és doctrina ja reiterada de la Comissió que el procediment de reclamació patrimonial instat per terceres persones perjudicades permet que se'n derivi la responsabilitat de l'Administració, i, si escau, es declari, en el mateix procediment, la responsabilitat de la contractista. D'una banda, perquè es reconeix expressament que es pot utilitzar la via de la responsabilitat patrimonial per danys causats durant l'execució d'un contracte, i, d'altra, perquè s'atribueix a l'Administració la prerrogativa de determinar la responsabilitat de la contractista en l'execució dels contractes (dictàmens 182/2022, 213/2023 i 355/2023).

D'acord amb aquesta doctrina, en el Dictamen 505/2024 esmentat, la Comissió ha detectat que la corporació havia instruït la reclamació de responsabilitat patrimonial i que efectuava una proposta de resolució parcialment estimatòria, en relació amb una indemnització pels danys i perjudicis soferts en els immobles dels reclamants, que atribuïen a una fuga d'aigua de la xarxa municipal, però que no s'havia donat audiència a la contractista que executava el contracte d'obres de substitució del col·lector de la xarxa de sanejament, promogudes per l'Ajuntament, en el marc del qual es va produir la fuga d'aigua. L'òrgan consultiu ha recordat que el tràmit d'audiència no és un mer formalisme i que el respecte escrupolós al tràmit de vista i d'audiència és essencial per a un desenvolupament correcte del procediment administratiu i per evitar la generació d'indefensió (FJ VI).

En conseqüència, s'ha indicat que no es podia entrar a examinar la concurrència dels requisits substantius de la responsabilitat patrimonial, i que esqueia que la corporació valorés si calia dur a terme el tràmit d'audiència omès. Particularment, s'ha concretat que:

En cas que s'hagi optat per convocar la contractista al tràmit d'audiència, i una vegada s'hagi substanciat, caldrà formular de nou una proposta de resolució del procediment i sotmetre-la a dictamen d'aquest òrgan consultiu.

Alternativament, si l'Administració acredita que la contractista no és la responsable de la fuga, no caldrà efectuar el tràmit d'audiència esmentat, i serà suficient incorporar la justificació d'aquesta circumstància en la proposta de resolució.