



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 5 3 3 / 2 0 2 3

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 21 de diciembre de 2023.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Cabildo Insular de Gran Canaria, en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de declaración de nulidad del contrato verbal del Servicio de alquiler de vehículos con conductor, adjudicado a la empresa (...) por importe de 3.717,87 euros (EXP. 598/2023 RO)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por el Sr. Presidente del Cabildo de Gran Canaria, es la Propuesta de Resolución de un procedimiento de revisión de oficio dirigido a declarar la nulidad del contrato de prestación de servicio de vehículos con conductor, que viene prestando sin cobertura contractual formal, desde el 16 de mayo de 2023, la empresa (...).

2. La legitimación del Sr. Presidente para solicitar el dictamen, su carácter preceptivo y la competencia del Consejo para emitirlo resultan de los arts. 11.1.D).b) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación con el art. 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), que permite a las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, previo Dictamen favorable del órgano consultivo, declarar de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el art. 47.1 LPACAP, en relación, en este caso, con el artículo 39 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos el Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento

* Ponente: Sra. de León Marrero.

jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE (LCSP).

Asimismo, de conformidad con lo previsto en el art. 106.1 LPACAP, es preciso que el dictamen sea favorable a la declaración pretendida, no pudiéndose acordar la nulidad del acto si el dictamen no lo considera así.

3. Como se dijo, la ordenación de la revisión de oficio de las disposiciones y los actos nulos se contiene, por remisión del art. 39 LCSP, en el art. 47 LPACAP. Esta revisión de oficio procede contra actos nulos que incurran en alguna de las causas de nulidad del apartado 1 del art. 47 y que, además, sean firmes en vía administrativa, firmeza que se acredita en las actuaciones obrantes en el expediente.

3. No se ha cumplido el plazo de caducidad (que es el de resolver) de 6 meses previsto en el art. 106.5 LPACAP, pues el procedimiento se inició el 3 de julio pasado.

4. La competencia para resolver el presente procedimiento le corresponde al órgano de contratación, en virtud de lo previsto en el art. 41.3 y 4 LCSP, que en este caso es la Junta de Gobierno Insular, competencia que, en virtud del Acuerdo adoptado en sesión extraordinaria del citado órgano de fecha 31 de julio de 2019, han sido delegadas en los titulares de las Consejerías de la Corporación, siempre que la cuantía de los contratos no supere los 6.000.000 euros, como es el caso.

En este punto, debe advertirse que, si bien, efectivamente, la competencia para contratar ha sido correctamente delegada por la Junta de Gobierno Insular en el Consejero de Gobierno de Presidencia y Movilidad Sostenible, ello no implica que éste ostente también la competencia para resolver el procedimiento de revisión de oficio. Y ello por cuanto, conforme a lo previsto en el art. 127.1.k) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local -de aplicación en virtud de lo dispuesto en la Disposición Adicional décimo cuarta del mismo texto legal- es competencia del consejo de Gobierno Insular: «*k) Las facultades de revisión de oficio de sus propios actos*», estableciendo el apartado 2 del mismo precepto, que competencias son susceptibles de delegación, entre las que no se encuentra el antedicho apartado k) referido a la revisión de oficio. En consecuencia, la facultad de revisión de oficio no es delegable, por lo que la competencia para resolver el procedimiento de revisión de oficio que se somete a Dictamen, corresponde al Consejo de Gobierno Insular.

Repárese en que, conforme a lo previsto en el art. 9.4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, *«Las resoluciones administrativas que se adopten por delegación indicarán expresamente esta circunstancia y se considerarán dictadas por el órgano delegante».*

5. Se ha otorgado el preceptivo trámite de vista y audiencia a la empresa contratista, en el que muestra su conformidad a la declaración de nulidad.

Este Consejo Consultivo en su Dictamen 72/2023, de 1 de marzo, seguido, entre otros, por los Dictámenes 170/2023, de 20 de abril, 318/2023, de 20 de julio, 386/2023, de 5 de octubre, 412/2023, de 19 de octubre, y 452/2023, de 7 de noviembre, ha considerado que el Dictamen debe ser preceptivo haya o no oposición del contratista, en los casos de ausencia de actos administrativos preparatorios o de adjudicación del contrato, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 106.1 LPACAP, por remisión del art. 41 LCSP.

6. No se observa la existencia de deficiencias en la tramitación del procedimiento que impidan un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada.

II

Respecto de los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento, son los que siguen:

1. Con fecha 13 de diciembre de 2022, se suscribe contrato menor entre el Cabildo de Gran Canaria y la empresa(...), por un importe máximo de 4.300,00 euros (IGIC incluido) y por el período comprendido entre el 28 de mayo de 2022 y el 31 de diciembre de 2022, por la prestación de servicios de alquiler de vehículos con conductor, para cubrir las necesidades puntuales de traslado de los Órganos Superiores y Directivos de esta Institución, especialmente en fines de semana y festivos, que no pudieran ser atendidas por el personal Oficial 1ª Conductor, adscritos al parque móvil de la Corporación.

2. Con fecha 3 de febrero de 2023, se suscribió un nuevo contrato menor con la empresa (...) por el período comprendido entre el 1 de enero de 2023 y el 15 de mayo de 2023 y por un importe máximo de 10.700,00 euros (IGIC incluido).

3. Finalizado el segundo contrato menor y no habiéndose podido licitar a tiempo un contrato para la prestación de servicios de alquiler de vehículos con conductor, se

solicitó verbalmente a la empresa (...), que a partir del 15 de mayo de 2023, continuara prestando los servicios hasta tanto se culminaran los trámites del expediente de contratación y se iniciara la ejecución del nuevo contrato, toda vez que, consideraba la Administración Insular, que se trataba de un servicio esencial para poder cubrir todas las necesidades que, en el ejercicio de las funciones públicas encomendadas a cada autoridad u órgano se precisaran, especialmente, fuera de la jornada laboral de los Oficiales 1ª Conductores, y por tanto, irrenunciable para la citada Administración Insular.

III

En cuanto al procedimiento de revisión de oficio, constan en el expediente las siguientes actuaciones:

1. Con fecha 3 de julio de 2023, el Sr. Consejero de Gobierno de Presidencia y Movilidad Sostenible, dicta Resolución por la que, por un lado, se inicia el procedimiento de revisión de oficio para la declaración de nulidad de pleno derecho del contrato verbal de prestación de servicios de alquiler de vehículos con conductor, desde el 16 de mayo de 2023, así como el abono a la empresa (...), del valor de las prestaciones efectuadas desde esa fecha, por importe total -IGIC incluido- de 187 euros con 25 céntimos. Y por otro lado, acuerda, al amparo del art. 42.3 LCSP, la continuación de los efectos del contrato bajo sus mismas cláusulas, con el objeto de no causar un grave perjuicio a los servicios públicos, hasta el 31 de diciembre de 2023

2. Con fecha 6 de julio de 2023 se notifica al contratista (...), la precitada Resolución, concediéndole un plazo de diez días hábiles para prestar, en su caso, la conformidad y formular cuantas alegaciones y pruebas considerase necesarias.

3. Con fecha 31 de agosto de 2023 -transcurrido el plazo conferido para ello (...), en representación de (...), presenta escrito mostrando su conformidad con la citada Resolución de inicio.

4. El 1 de septiembre de 2023, por el Servicio de Asuntos Generales del Cabildo, se emite informe propuesta de Resolución para declarar la nulidad del pleno derecho del contrato denominado «*Servicios de alquiler de vehículos con conductor*».

En el antecedente cuarto del referido informe se señala: «*Durante la tramitación de este procedimiento de revisión de oficio y hasta la fecha del presente informe, la empresa contratista ha presentado una nueva factura nº*

220/23, de fecha 30-06-23, por un importe de NOVENTA Y DOS EUROS CON SETENTA CÉNTIMO (92,70€), IGIC incluido».

Y concluye en el último párrafo del Fundamento de Derecho III: *«A la vista de lo anterior, y a fecha del presente informe, el importe total adeudado a la empresa “(…)” con CIF: (...), por la prestación de servicios de alquiler de vehículos con conductor desde el 16 de mayo de 2023, asciende a DOSCIENTOS SETENTA Y NUEVE EUROS CON NOVENTA Y CINCO CÉNTIMOS (279,656 €), IGIC incluido».*

5. Con fecha 4 de diciembre de 2023, se emite informe por la Subdirectora de lo Consultivo del Cabildo de Gran Canaria, en el que expresamente se señala respecto a la continuación de los efectos del contrato nulo:

«El artículo 42.3 LCSP regula una medida excepcional consistente en mantener los efectos de un contrato declarado nulo por el tiempo imprescindible hasta adoptar las medidas urgentes para evitar un grave trastorno al Servicio Público. Es decir, permite perpetuar un contrato nulo, por tanto, viciado por las causas más graves de infracción en el ordenamiento jurídico, y que, según los efectos de la nulidad de pleno derecho, ya no existe en el mundo jurídico. De ahí que solo se permita mantener los efectos hasta que se adopten medidas urgentes.

La utilización de esta posibilidad debe interpretarse de forma restrictiva y por un periodo de tiempo muy limitado hasta que se adopten medidas urgentes.

En el informe propuesta ni se motiva que medidas urgentes se pretenden adoptar, ni se menciona en que trámite administrativo se encuentra el expediente de contratación para adjudicar el nuevo contrato de “Alquiler de vehículos con conductor para los Órganos Superiores y Directivos del Cabildo de Gran Canaria”, que justifique, que, por lo avanzado de su tramitación, la continuación de los efectos del contrato nulo será por un periodo muy limitado».

6. Con fecha 13 de diciembre de 2023, se emite nuevo Informe Propuesta por el Servicio de Asuntos Generales, en el que, atendiendo al requerimiento de la Subdirectora de lo Consultivo, se señala: *«Es preciso puntualizar que con fecha 20 de octubre de 2023, mediante Resolución n.º 50/2023, se inició el nuevo expediente de contratación denominado “Alquiler de vehículo con conductor para los Órganos Superiores y Directivos del Cabildo de Gran Canaria”, por procedimiento abierto, super simplificado y tramitación urgente».*

Asimismo, se señala que: *«A fecha de hoy, por la prestación de los servicios prestados desde el 16 de mayo de 2023, la empresa “(…)”, ha presentado las*

siguientes facturas por un importe total de TRES MIL SETECIENTOS DIECISIETE EUROS CON OCHENTA Y SIETE CÉNTIMOS, IGIC incluido (3.717,87 euros)».

7. La Propuesta de Resolución declara la nulidad del acto de adjudicación de la contratación del Servicio de Alquiler de vehículos con conductor, y, conforme al art. 42.1 LCSP, también la nulidad del contrato verbal de Servicio de alquiler de vehículos con conductor, que se viene ejecutando desde el 16 de mayo de 2023, a la vez que reconoce al contratista (...), en concepto de liquidación del contrato, las cantidades que correspondan por los servicios prestados desde el 16 de mayo de 2023 (ascendiendo actualmente la cantidad a 3.717,87 euros, IGIC incluido), así como las cantidades que correspondan por los servicios que se presten hasta el 31 de diciembre de 2023.

IV

1. En el presente caso, la Propuesta de Resolución razona que, toda vez que no se celebró a tiempo el nuevo contrato de servicio de alquiler de vehículo de alquiler que nos ocupa, y dado que no es posible prescindir de tal prestación hasta que tenga lugar la adjudicación de un nuevo contrato por el procedimiento establecido y el inicio de su ejecución, se ha seguido con la prestación de los servicios por el último contratista desde el 16 de mayo de 2023, es decir, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido -puesto que no era posible un nuevo contrato menor con el mismo proveedor-, por tratarse de una prestación esencial para el funcionamiento de los servicios públicos, ya que no se puede desatender las necesidades de traslado de los Órganos Superiores y Directivos que se requieran en el ejercicio de sus funciones públicas y no puedan ser atendidas por el personal del parque móvil, hasta la culminación de la tramitación del expediente de contratación, previéndose que la culminación de la tramitación del expediente de contratación de servicios denominado «Alquiler de vehículos con conductor para los Órganos Superiores y Directivos del Cabildo de Gran Canaria», tendrá lugar aproximadamente en el mes de diciembre de 2023.

Es decir, la Propuesta de Resolución entiende que se ha incurrido en la causa establecida en el art. 47.1.e) LPACAP.

Sobre la misma, este Consejo Consultivo ha manifestado, por ejemplo, en el reciente Dictamen 452/2023, de 7 de noviembre (con cita de los DDCC 489/2021, de 14 de octubre, 8/2021, de 15 de enero, y 161/2020, de 1 de junio), lo siguiente:

«El art. 62.1, e) LRJAP-PAC configura como una causa de nulidad el que los actos sean dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. Como las causas de nulidad radical o absoluta de los actos administrativos son tasadas, tienen carácter excepcional y han de interpretarse de forma estricta, la jurisprudencia del Tribunal Supremo es especialmente restrictiva en cuanto a la aplicación de esa causa de nulidad, ya que el empleo por la Ley de los dos adverbios “total y absolutamente” impone que los defectos formales necesarios para aplicar esta nulidad radical deben ser de tal dimensión que es preciso que se haya prescindido de modo completo y absoluto del procedimiento, no bastando la omisión de alguno de sus trámites. La omisión de algún trámite se equipara a la omisión total del procedimiento cuando tiene la naturaleza de esencial en los supuestos en que haya causado indefensión material al interesado (para lo cual habrán de tenerse en cuenta, entre otras circunstancias, las consecuencias que sufrió por la omisión del trámite). También se equipara a la omisión total si los trámites incumplidos, de haberse observado, habrían determinado un acto de contenido distinto. Consúltense al respecto las SSTS de 23 febrero de 2016; de 26 enero de 2016; de 24 enero de 2014; de 27 junio de 2012 y de 25 abril de 2002 (...) »

También hemos dicho en los DDCC 84/2014 de 17 de marzo y 258/2020 de 25 de junio que «(L)a interpretación jurisprudencial de este precepto considera que se está ante esta causa de nulidad no sólo cuando el acto se dicta prescindiendo de todo procedimiento, sino también cuando se dicta a través de un procedimiento que no es el previsto legalmente; o cuando, aun siguiendo el procedimiento debido, se omiten trámites esenciales de éste que causan indefensión absoluta a los interesados». Véanse por todas las SSTS de 25 de abril de 2002 y de 27 de junio de 2012.

2. En el presente caso, se trata de la continuación de un contrato menor.

En nuestros Dictámenes DDCC 133/2015, 134/2015 y 135/2015, todos de 17 de abril, hemos manifestado que «La contratación menor tiene su justificación en la necesidad de simplificación en determinados supuestos en que debe prevalecer la agilidad para atender necesidades de importe y duración reducidas. Esa simplificación no obsta a la obligación de una tramitación previa que culmina con la aprobación del gasto (existencia de partida suficiente consignada presupuestariamente y reserva de crédito). De esta tramitación no se tiene constancia alguna en el expediente ni su correspondiente reflejo en la PR.

En los supuestos analizados, podemos concluir que concurre la causa de nulidad alegada ya que se contrató con las empresas interesadas prescindiendo por completo de las normas procedimentales de la contratación administrativa, resultando evidente que de haberse actuado correctamente por el procedimiento legalmente establecido, hubieran variado esencialmente los actos administrativos objeto del presente dictamen, pues se produjo el fraccionamiento fraudulento e ilícito del objeto del contrato mediante la suscripción

sucesiva de diversos contratos menores para cubrir necesidades recurrentes que formarían parte de un único contrato, de acuerdo con lo que se ha señalado anteriormente, lo que supone una alteración de las normas de publicidad y de las relativas a los procedimientos de adjudicación que se hubieran tenido que aplicar y su no aplicación constituye una omisión esencial del procedimiento de licitación de fundamental importancia al servir como garantía de transparencia y publicidad en la selección del contratista».

En este caso, los requisitos impuestos por la Ley incumplidos serían: el informe del órgano de contratación motivando la necesidad del contrato menor; la justificación de que no se está alterando el objeto del contrato para evitar las reglas generales de contratación y que el contratista no haya suscrito más contratos menores que individual o conjuntamente superen los 15.000 euros [regla aplicable también en este supuesto conforme resulta de la interpretación dada por la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en su informe 5/2018 sobre el art. 118 LCSP que considera que deben tenerse en cuenta los contratos menores realizados conforme a la normativa precedente en el plazo del año inmediatamente anterior (art. 29.87 LCSP) sin que ello suponga la aplicación retroactiva de la nueva ley a los contratos anteriores]; y la comprobación por parte del órgano de contratación que se cumpla con dicha regla. La Administración reconoce que se contrató mediante una mera orden verbal, prohibida ex art. 37.1 LCSP, mientras se resolvía el procedimiento formal en curso.

También manifiesta que, de no abonarse las facturas presentadas por la empresa, se podría producir el enriquecimiento injusto del Cabildo de Gran Canaria.

Constatado, pues, que no se ha seguido procedimiento alguno, y en aplicación de la doctrina transcrita, se ha de concluir que la Propuesta de Resolución se ajusta a Derecho.

3. En cuanto a los efectos de la declaración de nulidad de la contratación, con relación ahora a las facturas a las que se refiere este procedimiento concreto, ha de estarse a lo señalado, entre otros, en el Dictamen 265/2019 de 11 de julio, esto es, a lo dispuesto en el art. 42.1 LCSP, que prescribe que la «declaración de nulidad de los actos preparatorios del contrato o de la adjudicación, cuando sea firme, llevará en todo caso consigo la del mismo contrato, que entrará en fase de liquidación, debiendo restituirse las partes recíprocamente las cosas que hubiesen recibido en virtud del mismo y si esto no fuese posible se devolverá su valor. La parte que resulte culpable deberá indemnizar a la contraria de los daños y perjuicios que haya sufrido.

Todo ello sin perjuicio de las responsabilidades que, vinculadas a esta práctica irregular de contratación pública, pudieran derivarse para el personal al servicio de las Administraciones públicas (disposición adicional vigésima octava de la LCSP)».

Así, en relación con la cuantía, como manifestamos en el Dictamen 138/2023 de 4 de abril, la finalidad del procedimiento indemnizatorio es la reparación integral del daño causado de forma que los interesados vuelvan a la misma situación patrimonial que tenían antes del acaecimiento del hecho lesivo -que en este caso sería la nulidad de la contratación-, sin que haya enriquecimiento injusto para ninguna de las partes.

En el Dictamen de este Consejo 276/2019, de 18 de julio, que se refiere a la cuantificación global de tales daños y la aplicación del principio de reparación integral del daño que rige en el ámbito de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, se ha manifestado que:

«Así, la STS de 3 de febrero de 1989, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, sostiene que se ha declarado reiteradamente que la imposibilidad de evaluar, cuantitativamente y con exactitud, el daño material y moral sufrido por el administrado implica que la fijación de la cuantía de la indemnización se efectúe generalmente, de un modo global; esto es, atemperándose al efecto los módulos valorativos convencionales utilizados por las jurisdicciones civil, penal o laboral, sin que además haya de reputarse necesario en ningún caso que la cantidad globalmente fijada sea la suma de las parciales con las que se cuantifique cada uno de los factores o conceptos tomados en consideración.

En este contexto, ha de considerarse la aplicación del principio de reparación integral del daño, propio de la responsabilidad patrimonial. En este sentido, la STS de 11 de noviembre de 2011, también de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª, recuerda que múltiples Sentencias del propio Tribunal Supremo han proclamado, insistentemente, que la indemnización debe cubrir todos los daños o perjuicios sufridos, hasta conseguir la reparación integral de los mismos y, con ello, la indemnidad del derecho subjetivo o interés lesionado», siendo toda esta doctrina aplicable al presente asunto».

Por su parte, desde el Dictamen 38/2014, de 11 de febrero, este Organismo viene afirmando que en lo que específicamente se refiere al enriquecimiento injusto cabe señalar que para que concurra en el ámbito administrativo resulta necesaria la concurrencia de la totalidad de los requisitos jurisprudencialmente exigidos: enriquecimiento patrimonial para una de las partes, con el consiguiente empobrecimiento para la otra, relación de causalidad entre ambos, y el más importante de los mismos: la falta de causa o de justificación del enriquecimiento y

del correlativo empobrecimiento, requisito que no se cumple en este caso, todo lo cual es aplicable al asunto que nos ocupa.

De todo lo expuesto cabe concluir que en los supuestos, como en el presente caso, en que la contratista ha manifestado buena fe, prestando el servicio a satisfacción de la Administración, aun concurriendo causa de nulidad al haberse dictado los actos preparatorios del contrato de prestación del servicio de vehículo con conductor, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, tal como prevé el art. 47.1.e) LPACAP, en relación con el 39.1 LCSP, se debe indemnizar a la contratista en idéntica cuantía al coste del servicio realizado, por lo que hay que concluir que la Propuesta de Resolución es también en este extremo conforme a Derecho.

4. Resta por abordar la cuestión relativa a las consecuencias derivadas de la prestación del servicio con posterioridad al 13 de diciembre de 2023, y que se traducen en las facturas que, con origen en el presente contrato declarado ya nulo, se hayan podido emitir o se emitirán con posterioridad a dicha fecha.

En relación con ello, ya en nuestro Dictamen 452/2023, de 7 de noviembre de 2023, señalábamos:

«Esta cuestión ya ha sido resuelta por el Consejo Consultivo de Asturias, en su Dictamen 15/2020, de 23 enero, en el que razona lo siguiente:

“En el reiterado Dictamen Núm. 265/2019, remitido a la misma autoridad consultante en relación con la prórroga y modificación del mismo contrato de prestación del servicio de ayuda a domicilio en otro periodo, apreciamos que “la imposibilidad de proceder a la modificación, por el exceso producido en el precio del contrato inicialmente fijado, determinaba la procedencia de resolver el contrato y proceder a una nueva licitación. Y si bien concurre vicio de nulidad por omisión del procedimiento relativo tanto a una nueva licitación como en la prórroga que de facto se produce, no podemos obviar que al tiempo de esta última el contrato ya estaba viciado de nulidad radical. En suma, el hecho determinante de la nulidad es aquí la omisión de la nueva licitación al tiempo del modificado, suplida por la realización de una `modificación tácita` cuando lo que procedía abrir era una nueva licitación, y ese vicio comporta la nulidad del contrato desde ese mismo momento, lo que afecta también a los postreros 20 días en los que el servicio se presta careciendo además de amparo en los plazos contractuales”. Según exponíamos entonces, “con arreglo a la cláusula 32 del pliego (...), la superación de los límites establecidos en el mismo obligaba a la resolución del contrato en vigor y al inicio de un nuevo procedimiento de licitación, de conformidad con la LCSP ya vigente en el mes de noviembre de 2018. Tal prescripción fue desatendida en favor de la continuidad de la prestación con arreglo a unas nuevas

condiciones; situación que implicó, en definitiva, tanto la vulneración del citado artículo 108 del TRLCSP como del artículo 37.1 de la LCSP, en cuanto que proscribía la contratación verbal, así como de los demás preceptos de esta Ley que someten a un determinado procedimiento la adjudicación de servicios en función de su cuantía”.

Tal razonamiento ha de extenderse, por lógica, también a la prestación del servicio con posterioridad al 1 de enero de 2019, situación idéntica a la producida en el periodo comprendido entre el 11 y el 31 de diciembre de 2018, lo que nos obliga a remitirnos a las consideraciones efectuadas en el referido dictamen sobre la causa de nulidad apreciada, que acabamos de transcribir.

Ahora bien, no puede obviarse que la adjudicación directa, tácita o verbal, del servicio por el periodo mencionado ya fue anulada por Resolución de la Alcaldía de 12 de diciembre de 2019, trasladada a este Consejo tras la emisión del Dictamen Núm. 265/2019, en la que se declara la nulidad de “los actos administrativos de modificación y prórroga del contrato administrativo de servicios de ayuda a domicilio (...), en tanto la prórroga comprendida entre el 11 y el 31 de diciembre de 2018 no ha sido objeto de tramitación, ni la misma era posible, y por cuanto el importe de adjudicación y prórroga ha sido modificado en un 21,78 %, porcentaje superior al que posibilita la realización de un modificado, no habiéndose procedido a la licitación del nuevo procedimiento de adjudicación que, a la vista de ello, hubiera resultado necesario”. Siendo así, esto es, predicada esa nulidad de la decisión administrativa que dota de cobertura a la prestación continuada del servicio -y no de unas determinadas facturas, que ni siquiera tienen naturaleza de acto administrativo-, no se aprecia ninguna decisión posterior diferenciada o distinta, expresa o tácita, con relación a las nuevas facturas (por el periodo transcurrido entre 1 de enero y 31 de mayo de 2019), de modo que la nulidad carece ahora de objeto y la invalidez de las últimas facturas no es sino consecuencia material de la nulidad ya declarada el 12 de diciembre de 2019.

En efecto, aunque aparentemente la nulidad se predica de “la prórroga comprendida entre el 11 y el 31 de diciembre de 2018”, consta que la voluntad de prorrogar el contrato se extendía mientras se llevaba a cabo “una nueva licitación”, y que con fecha 13 de diciembre de 2018 se inició el nuevo procedimiento de licitación, por lo que debe entenderse que el acto tácito de prórroga se adoptó con ese horizonte temporal -en tanto se incorporaba un nuevo adjudicatario-, sin que pueda concebirse que aquella decisión tácita de prorrogar la continuidad del servicio se limitara únicamente hasta al 31 de diciembre de 2018 y excluyera los meses sucesivos cuando es manifiesto que la nueva adjudicación no se resolvería en tan corto lapso (y ni siquiera en una fecha cierta). Hallándonos ante una prestación continuada, de tracto sucesivo, en la que tampoco se exterioriza, con posterioridad a aquella decisión tácita ya anulada, ningún otro acto administrativo de cobertura, es forzoso concluir que el contrato verbal a cuyo amparo se emiten las nuevas facturas es el ya anulado por Resolución de la Alcaldía de 12 de diciembre de 2019.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 42.1 de la LCSP, “La declaración de nulidad de los actos preparatorios del contrato o de la adjudicación, cuando sea firme, llevará en todo caso consigo la del mismo contrato”. Por tanto, de la nulidad de los actos de contratación identificados en la Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Tineo de 12 de diciembre de 2019 resulta la consecuente nulidad de la contratación bajo cuya vigencia se prestaron los servicios que dieron lugar a las facturas que ahora se someten a nuestra consideración.

En cuanto a los efectos de la declaración de nulidad de los actos de contratación cuestionados -que, se insiste, se declaró ya por Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Tineo de 12 de diciembre de 2019 tras haberse sometido a nuestra consideración-, con relación ahora a las facturas a las que se refiere este procedimiento concreto ha de estarse a lo señalado en el Dictamen Núm. 265/2019 y en la propia resolución de anulación, esto es, a lo dispuesto en el artículo 42.1 de la LCSP; regulación que constituye el cauce legal específico para garantizar los derechos de quien hubiera prestado servicios a la Administración en unas condiciones como las examinadas. Este artículo prescribe que la “declaración de nulidad de los actos preparatorios del contrato o de la adjudicación, cuando sea firme, llevará en todo caso consigo la del mismo contrato, que entrará en fase de liquidación, debiendo restituirse las partes recíprocamente las cosas que hubiesen recibido en virtud del mismo y si esto no fuese posible se devolverá su valor. La parte que resulte culpable deberá indemnizar a la contraria de los daños y perjuicios que haya sufrido”. Todo ello sin perjuicio de las responsabilidades que, vinculadas a esta práctica irregular de contratación pública, pudieran derivarse para el personal al servicio de las Administraciones públicas (disposición adicional vigésima octava de la LCSP)”.

Conforme a la doctrina transcrita, que comparte este Consejo Consultivo, la declaración de nulidad de la decisión administrativa que dota de cobertura a la prestación continuada del servicio, al no apreciarse ninguna decisión posterior diferenciada o distinta, expresa o tácita, con relación a las nuevas facturas (por el periodo transcurrido desde el 31 de mayo de 2023 hasta que se dote de cobertura contractual a la prestación), determina que las ulteriores solicitudes de nulidad carezcan de objeto y la invalidez de las subsiguientes facturas no sean sino consecuencia material de la nulidad ya dictaminada en el presente Dictamen».

Y ello, por cuanto, aunque aparentemente la nulidad se predica de las prestaciones realizadas entre el 16 de mayo y el 13 de diciembre de 2023, consta en el expediente administrativo que la voluntad de continuar la prestación del servicio se extenderá mientras se lleve a cabo una nueva licitación, por lo que debe entenderse que el acto nulo se mantendrá en tanto se incorpore un nuevo adjudicatario.

Por tanto, tal como señala el Consejo Consultivo de Asturias, y acoge este Consejo en el citado Dictamen 452/2023 de 7 de noviembre, hallándonos ante una prestación continuada, de tracto sucesivo, en la que no se exterioriza, con posterioridad a aquella decisión tácita ya anulada, ningún otro acto administrativo de cobertura, es forzoso concluir que el contrato verbal a cuyo amparo se emiten las nuevas facturas es el que constituye el objeto del presente Dictamen, por lo que no procederá dictaminar sobre las mismas al quedar afectadas por la nulidad ya dictaminada.

Esta doctrina, por tanto, resulta de aplicación a las posibles nuevas prórrogas sucesivas del mismo contrato y consiguientes facturas posteriores a 13 de diciembre de 2023, que quedan afectadas por la nulidad determinada.

CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución que se somete a Dictamen se considera conforme a Derecho, tanto en cuanto a la declaración de nulidad de la contratación del contrato de prestación de servicio de vehículos con conductor, que viene prestando sin cobertura contractual formal, desde el 16 de mayo de 2023, la empresa (...), como en cuanto a los efectos económicos derivados de la declaración de nulidad, de acuerdo con lo señalado en el Fundamento IV del presente Dictamen, por lo que procede su revisión de oficio, sin perjuicio de la obligación de dar cumplimiento a lo señalado en el Fundamento I.4 del presente Dictamen.