



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 2 1 1 / 2 0 2 4

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 3 de mayo de 2024.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de declaración de nulidad de la prestación del servicio de mantenimiento microinformático corporativo (EXP. 166/2024 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 Gobierno de Canarias, es la Propuesta de Resolución del procedimiento de declaración de nulidad del servicio de mantenimiento microinformático corporativo, adjudicado a la entidad (...), por un importe de 251.399,81 €, impuestos incluidos, durante el período comprendido entre el 5 de julio al 31 de octubre de 2023.

2. La legitimación del Presidente para solicitar el dictamen, su carácter preceptivo y la competencia de este Consejo Consultivo para emitirlos 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. 41 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2017 (LCSP), norma básica aplicable al presente supuesto porque el contrato que se pretende declarar nulo fue iniciado con posterioridad a su entrada en vigor.

También es de aplicación, subsidiariamente, de acuerdo con lo establecido en la Disposición final cuarta, apartado 1, de la LCSP, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), porque el presente procedimiento se inició con posterioridad a su entrada en vigor.

---

\* Ponente: Sra. de León Marrero.

Asimismo, resulta aplicable, en lo que no se oponga a la LCSP (Disposición derogatoria de la LCSP), el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, también de carácter básico.

3. Se ha otorgado preceptivo trámite de vista y audiencia a la empresa contratista que mostró su conformidad con los efectos de 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 y 386/2023, de 5 de octubre, 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, por aplicación de lo dispuesto en el art. 106.1 LPACAP, por remisión del art. 41 LCSP.

4. La competencia para resolver el presente procedimiento le corresponde al órgano de contratación, en virtud de lo previsto en los arts. 41.3 LCSP y 5.4 del Reglamento Orgánico de la Presidencia del Gobierno, aprobado por Decreto 6/2024, de 25 de enero, del Presidente, esto es, la Dirección General de Transformación Digital de los Servicios Públicos.

5. En la Propuesta de Resolución, la Administración fundamenta la nulidad de pleno derecho en que, *«De conformidad con lo dispuesto en el artículo 39.1 de la Ley de Contratos del Sector Público 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP), son causas de nulidad de derecho administrativo las indicadas en el artículo 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), entre las que se encuentran, los actos dictados por las Administraciones Públicas prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados (apartado 1, letra e)»*.

6. A su vez, el art. 41.1 LCSP, en relación con la revisión de oficio de los actos preparatorios y de adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas viciados de nulidad, remite a la regulación que del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP, especialmente en su art. 106.5 LPACAP, al disponer que, cuando estos procedimientos se hubieran iniciado de oficio, como es el caso, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse Resolución producirá su caducidad.

El presente procedimiento se inició a través de la Resolución número 8/2024, de 17 de enero de 2024, de la Directora General de Transformación Digital de los Servicios Públicos, por lo que, al no haber transcurrido el plazo de seis meses, no incurre en caducidad.

7. En suma, no se aprecia la existencia de deficiencias en la tramitación del procedimiento que impidan un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada.

## II

Los antecedentes que han dado lugar a este procedimiento de revisión de oficio, según se recogen en la Propuesta de Resolución, son los siguientes:

- Con fecha 19 de junio de 2019, se suscribió el contrato del servicio de mantenimiento microinformático corporativo con la entidad (...), por un importe de 1.471.010,70 €, impuestos excluidos, con cargo a la aplicación presupuestaria 08 24 491 A 227 12 (Gastos centralizados en comunicaciones e informática) con una duración de dos años, cuyo inicio se produjo el 5 de julio de 2019.

- Mediante Orden del Consejero de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad n.º 133 de fecha 2 de julio de 2021 se prorroga el contrato del «*Servicio de mantenimiento microinformático corporativo*», desde el 5 de julio de 2021 hasta el 4 de julio de 2023, y por un importe total de un millón cuatrocientos setenta y un mil diez euros con setenta céntimos (1.471.010,70 €), impuestos excluidos.

- Con fecha 15 de junio de 2023, se notificó a la empresa (...), con NIF (...), escrito de la Jefa del Servicio de Régimen Jurídico y Asuntos Generales del siguiente tenor:

*«El día 19 de junio de 2019, el Director General Telecomunicaciones y Nuevas Tecnologías suscribió con la empresa (...), el contrato administrativo de "Servicio de mantenimiento microinformático corporativo", por un importe de 1.471.010,70 €, sin incluir IGIC, y con un plazo de duración de 2 años.*

*En virtud de la cláusula 10 del PCAP y tercera del contrato, se prorroga de mutuo por un período de dos (2) años, finalizando la misma el día 4 de julio de 2023.*

*Teniendo en cuenta que aún se mantienen los motivos que dieron lugar a la contratación del "Servicio de mantenimiento microinformático corporativo", resulta necesario que (...) continúe con la prestación del servicio, en las mismas condiciones establecidas en los pliegos del servicio de referencia.*

*Para tramitar el citado expediente es preciso recabar su conformidad en un plazo de diez días naturales desde su recepción. (...) »*

- Con fecha 21 de junio de 2023, la empresa presenta escrito otorgando conformidad a la continuación.

- Con fecha 22 de septiembre de 2023, se dictó por el Viceconsejero de la Presidencia, la Resolución n.º 63/2023, por la que se inició la tramitación del expediente de contratación del servicio de mantenimiento microinformático corporativo.

- Constan presentadas por la empresa (...), las siguientes facturas correspondiente al servicio de mantenimiento microinformático corporativo:

Factura n.º 28DN230260 periodo 05/07/2023 al 31/08/2023 por importe de 120.234,69 €, impuestos incluidos.

Factura n.º 28DN230254 periodo 01/09/2023 al 31/10/2023 por importe de 131.165,12 €, impuestos incluidos.

- Con fecha 16 de febrero de 2024, el Jefe de Área de Telecomunicaciones y Sistemas emite informe sobre la prestación del servicio de mantenimiento microinformático corporativo, correspondiente al periodo comprendido entre el 5 de julio de 2023 y el 31 de octubre de 2023 en el que se justifica el abono de las facturas, del siguiente tenor literal:

*«Con fecha 19 de junio de 2019, se firmó el contrato del servicio de mantenimiento microinformático corporativo, correspondiente al expediente 19 006 SR JD AB OA21, por un importe de 1.471.010,70€, impuestos excluidos, y con una duración de 2 años, comenzando el servicio el 5 de julio de 2019.*

*Las cláusulas 10 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, y tercera del contrato especifican que el plazo podrá prorrogarse, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 29.2 de la LCSP, por un periodo máximo de un (1) año. (posteriormente, por informe del Jefe de Área se corrigió este extremo, pues la cláusula 10 establecía una prórroga de dos años).*

*Dado que continuaba la necesidad de la prestación del servicio, se procedió a la prórroga por un periodo de dos años, hasta el 4 de julio de 2023.*

*Como consecuencia del concurso de traslados de esta Administración de la Comunidad Autónoma, esta Dirección General se ha visto afectada de una manera más gravosa en el Servicio de Régimen Jurídico y Asuntos Generales, puesto que, la jefatura de dicho servicio estuvo prácticamente vacante desde el mes de enero hasta el 1 de junio del corriente.*

*Los cambios organizativos a raíz del cambio de gobierno, que han supuesto que la DGTNT desapareciera como tal y se haya sustituido por la actual Dirección General de Transformación Digital de los Servicios Públicos, sino que orgánicamente dependa de la Presidencia del Gobierno, no continuando en la anterior Consejería de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad, y por tanto, hayan cambiado los interlocutores que intervienen en la tramitación de los expedientes administrativos, como es el caso concreto de las oficinas presupuestarias (intervención fundamental para habilitar el crédito necesario para la nueva licitación, ya que se superan los porcentajes en las anualidades posteriores) disfrute del periodo vacacional del personal. Debido a dicho retraso la licitación se preparó como tramitación anticipada, siendo la referencia del expediente 23 006 SR JD AB AA21 y cuyo órgano de contratación es la Viceconsejería de la Presidencia.*

*Actualmente la licitación está en fase de adjudicación y está previsto que la adjudicación sea en los próximos días.*

*Considerando que el citado servicio es un servicio crítico, para garantizar la operatividad de los servicios de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, y que aún no se ha formalizado el contrato, se hizo preciso que la empresa continúe con la prestación del servicio.*

*La causa que motiva la nulidad de las actuaciones no es imputable a la empresa.*

*No consta reclamación por daños y perjuicios, por lo que, no procede cuantificación de indemnización alguna por tal extremo.*

*Por lo anteriormente expuesto se informa que:*

*Los servicios han sido prestados a satisfacción de la Administración, de acuerdo con lo requerido y especificado en el Pliego de Condiciones Administrativas Particulares y en el Pliego de Prescripciones Técnicas, justificando, ante la imposibilidad de restituir la prestación recibida, el abono de las correspondientes facturas por el servicio de mantenimiento microinformático corporativo gestionados por la Dirección General de Transformación Digital de los Servicios Públicos, del 5 de julio al 31 de octubre de 2023 por un total de doscientos cincuenta y un mil trescientos noventa y nueve euros con ochenta y un céntimos (251.399,81€), impuestos incluidos.*

*La valoración económica de los servicios realizados se adecua a los precios de mercado en el momento de su ejecución, pues se ha calculado proporcionalmente al importe resultante de la licitación efectuada en su momento».*

- Con fecha 16 de febrero de 2024 se ha formalizado el contrato del nuevo expediente que da continuidad al servicio de mantenimiento microinformático corporativo con número de referencia 23 006 SR JD AB AA21 y fecha de inicio el 1 de marzo de 2024.

Los principales trámites del procedimiento de revisión de oficio son los siguientes:

- Con fecha 17 de enero de 2024, se dicta por la Directora General de Transformación Digital de los Servicios Públicos, la Resolución número 8/2024, mediante la que se inicia procedimiento de nulidad del contrato administrativo relativo al servicio de mantenimiento microinformático corporativo, durante el periodo comprendido entre el 5 de julio de 2023 al 31 de octubre de 2023, que asciende a un importe de doscientos cincuenta y un mil trescientos noventa y nueve euros con ochenta y un céntimos (251.399,81 €), impuestos incluidos.

- Mediante escrito de fecha 26 de enero de 2024, se presta conformidad a la declaración de nulidad del contrato por parte de la empresa prestataria del servicio.

- Con fecha 31 de enero de 2024 se contabiliza RC que acredita que existe crédito adecuado y suficiente para atender el referido gasto con cargo a la partida presupuestaria: 06 42 491A 227 12 00 (Gastos centralizados en comunicaciones e informática).

- Con fecha 1 de febrero de 2024, se remite la documentación relativa al procedimiento de nulidad iniciado, a la Viceconsejería de Servicios Jurídicos, solicitando la emisión del correspondiente informe preceptivo.

- Con fecha 9 de febrero de 2024, se remite el informe de los Servicios Jurídicos y a la vista de este se vuelve a solicitar informe con fecha 15 de febrero de 2024, remitiendo la documentación correcta.

- Con fecha 26 de febrero de 2024, se emite nuevo informe de la Viceconsejería de Servicios Jurídicos.

- Finalmente, la Propuesta de Resolución declara la nulidad de la prórroga tácita del contrato administrativo relativo a la prestación del «*servicio de mantenimiento microinformático corporativo*», durante el periodo comprendido entre el 5 de julio al 31 de octubre de 2023, que asciende a un importe de 251.399,81 €, impuestos incluidos, así como abonar las facturas n.º 28DN230260 y 28DN230254 por importe de 251.399,81 €, impuestos incluidos, a la empresa (...), por los servicios prestados.

### III

1. Este Consejo Consultivo, siguiendo constante y abundante Jurisprudencia del Tribunal Supremo, ha reiterado que la revisión de oficio supone el examen por la Administración de la legalidad de sus propios actos y en razón de los vicios e

infracciones legales que le son imputables a los mismos, es decir, que por formar parte de su contenido, formal o sustantivo, le son atribuibles y susceptibles de valoración y corrección por la propia Administración autora del acto en el ejercicio de su potestad de revisión, sin que pueda extenderse al examen de la legalidad de otros actos dictados por otras administraciones no sujetos a revisión (STS 405/2020, de 14 de mayo).

La revisión de oficio implica el ejercicio de una facultad exorbitante por parte de la Administración para expulsar del ordenamiento jurídico actos firmes en vía administrativa que adolecen de vicios especialmente graves, en cuya aplicación se ha de ser riguroso por implicar un conflicto entre dos principios generales del derecho: el principio de legalidad y el principio de seguridad jurídica. De aquí que no cualquier vicio jurídico permita acudir sin más a la revisión de oficio, sino que ella solo es posible cuando concurra de modo acreditado e indubitado un vicio de nulidad de pleno derecho de los legalmente previstos, cuyos presupuestos no pueden entenderse de manera amplia, sino restrictiva (Dictámenes de este Consejo 302/2018, de 29 de junio y 430/2017, de 14 de noviembre, que reiteran varios pronunciamientos de este Organismo en el mismo sentido).

Por su parte, en nuestro DCCC 46/2016, de 18 de febrero, afirmábamos que *«no toda infracción del Ordenamiento jurídico conlleva la revisión de oficio, que no está prevista para corregir errores o deficiencias de la Administración, sino para suprimir actos administrativos contaminados con vicios graves determinantes del nacimiento del derecho o facultad (...)»*.

En definitiva, *«la revisión de oficio en principio no es una técnica al servicio de la instrucción de una "causa general" respecto de determinado procedimiento, sino el instrumento que permite anular actos con vicios de orden público, que son los que la ley califica como causas de revisión, debidamente interpretadas en función de las circunstancias del caso, la conducta de los interesados y la actuación de la Administración»* (DCCC 449/2017, de 5 de diciembre).

2. En el presente caso, la Propuesta de Resolución declara que, debido a la necesidad inaplazable de la contratación de las prestaciones descritas, se ha incurrido en causa de nulidad conforme a lo previsto en el art. 47.1 e) LPACAP, en relación con el art. 39 LCSP, toda vez que se ha procedido a recibir la prestación del servicio sin la previa tramitación del oportuno expediente de contratación, en lo referido a los actos de preparatorios y actos de adjudicación, por lo que la

contratación sería nula por haberse dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. Siendo tales actos preparatorios nulos, también lo es el contrato. (art. 38.b LCSP).

3. Sobre la causa establecida en el art. 47.1.e) LPACAP, este Consejo Consultivo ha manifestado, por ejemplo en el Dictamen 489/2021, de 14 de octubre (con cita de los DDCC 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 y 258/2020 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.

4. Así pues, vencida la prórroga del contrato el 4 de julio de 2023, se continuó prestando el *«Servicio de mantenimiento microinformático corporativo»*, por la empresa (...), prolongándose, por tanto, tácitamente el mismo, lo que no permite el art. 29.2 LCSP, por lo que la contratación de los referidos servicios entre el 5 de julio y el 31 de octubre de 2023 es nula conforme a lo previsto en los arts. 39.1 LCSP y 47.1.e) LPACAP, incumpléndose de forma palmaria y evidente la normativa y principios de la LCSP sobre licitación y adjudicación de contratos.



En definitiva, en este caso existe una contratación sin que se hayan seguido los trámites exigidos legalmente por lo que es nula conforme a lo previsto en los arts. 39.1 LCSP y 47.1.e) LPACAP.

Como razonábamos en nuestro Dictamen 555/2021, de 18 de noviembre, citando a su vez otro similar -el Dictamen 483/2021, de 14 de octubre- procede señalar, de idéntica manera, en este caso que, aplicando los razonamientos jurídicos que se han expuesto en las líneas precedentes al supuesto de hecho analizado, se ha de concluir que la actuación administrativa incurre de forma clara, manifiesta y ostensible en la causa de nulidad establecida en el art. 47.1, apartado e) LPACAP, toda vez que se ha procedido a recibir la prestación del servicio sin la previa tramitación del oportuno procedimiento de contratación a tal efecto.

Además, tal infracción del Ordenamiento Jurídico no puede ser imputable al tercero que ha realizado la prestación sino únicamente a la Administración, quien justifica su actuación en el informe del Jefe de Área de Telecomunicaciones y Sistemas, que pone de manifiesto que el citado servicio es un servicio crítico, para garantizar la operatividad de los servicios de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, y que por no haberse formalizado el contrato, se hizo preciso que la empresa continúe con la prestación del servicio y que la causa que motiva la nulidad de las actuaciones no es imputable a la empresa.

Los servicios han sido prestados a satisfacción de la Administración, justificando, ante la imposibilidad de restituir la prestación recibida, el abono de las correspondientes facturas por el servicio de mantenimiento microinformático corporativo gestionado por la Dirección General de Transformación Digital de los Servicios Públicos, del 5 de julio al 31 de octubre de 2023 por un total de 251.399,81 €, impuestos incluidos.

Por todo ello, la Propuesta de Resolución se considera ajustada a Derecho.

5. 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 en el Dictamen 265/2019, 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, 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.

6. Resta por abordar la cuestión relativa a las consecuencias derivadas de la prestación del servicio con posterioridad al 31 de octubre de 2023, y que se traducen en las facturas que, con origen en el presente contrato cuya nulidad se dictamina, se hayan podido emitir o se emitirán con posterioridad a dicha fecha y hasta la formalización del nuevo contrato.

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 2022, 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 trazo 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 1 de noviembre de 2023, que quedan afectadas por la nulidad dictaminada.

## C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución, que declara la nulidad de la contratación del servicio de mantenimiento microinformático corporativo, adjudicado a la entidad (...), por un importe de 251.399,81 €, impuestos incluidos, durante el período del 5 de julio al 31 de octubre de 2023, se considera conforme a Derecho, de acuerdo con lo señalado en el Fundamento III del presente Dictamen, dictaminándose, por tanto, favorablemente la declaración de nulidad que se pretende.