



En Logroño, a 18 de mayo de 2023, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. José Ignacio Pérez Sáenz, y de los Consejeros, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D^a Amelia Pascual Medrano, D^a Ana Reboiro Martínez-Zaporta y María Belén Revilla Grande, así como de su Letrado-Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco, y siendo ponente D. Enrique de la Iglesia Palacios, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

35/23

Correspondiente a la consulta formulada por el Ayuntamiento de Logroño, a través de la Consejería de Servicios Sociales y Gobernanza Pública del Gobierno de La Rioja, en relación con la *Revisión de oficio de los actos administrativos de contratación verbal, con la empresa K.C.S.L., del servicio de retransmisión directa por internet y grabación en video de las sesiones del Pleno municipal entre los meses de abril de 2020 y octubre de 2021, ambos incluidos.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

El Ayuntamiento de Logroño ha tramitado un procedimiento de revisión de oficio, de cuyo expediente resultan los siguientes datos de interés:

Primero

La contratación del servicio de retransmisión y el primer procedimiento de revisión de oficio.

1. Por Resolución núm. 178/2018, de 8-1-2018, de la Alcaldía del Ayuntamiento de Logroño (fols. 7 y ss del expediente), se autorizó la contratación del servicio de retransmisión en directo por internet y grabación de las sesiones plenarias de dicho Ayuntamiento para el año 2018, a la precitada empresa, por un valor estimado de 21.760,00 euros, IVA incluido (a razón de 17.983,47 euros, base; y 3.776,53 euros, el IVA), con la consideración de precio unitario de retransmisión por sesión plenaria inferior a 4 horas de 1.149,50 euros, IVA incluido (a razón de 950,00 euros, base; y 199,50 euros, el IVA), y de un precio unitario de retransmisión para sesiones superiores a 4 horas de 950 euros, más 135 euros por hora o fracción superior a las 4 horas, más el IVA correspondiente del 21%.



2. Ese contrato tenía una duración total de un año, que se calificó como “*improrrogable*” de modo que su vigencia concluyó el 31 de diciembre de 2018, con la precisión de quedar “*automáticamente sin efecto cuando entre en vigor el nuevo sistema de video-actas para la grabación y emisión de los Plenos, que se encuentra actualmente en fase de estudio y tramitación*” (punto 5 de la parte dispositiva de la indicada Resolución de Alcaldía, de 8-1-2018).

3. Tramitado el oportuno procedimiento de adjudicación, el contrato fue adjudicado a K.C.SLU, que prestó el servicio hasta el 31-12-2018.

4. Si bien el contrato finalizó el día 31-12-2018, la referida mercantil continuó prestando el servicio mientras se tramitaba un nuevo contrato al efecto. El motivo principal que justificó la adopción de dicha fue el de “*continuar con la atención de un servicio público, así como mantener los compromisos municipales de transparencia y de facilidad de acceso de los ciudadanos a los debates municipales*”. Así lo consigna el apartado 3 del Acuerdo de 1-2-2023 de la Junta de Gobierno Local –JGL-, que dio inicio al expediente de revisión de oficio que motiva la emisión del presente Dictamen.

5. Tal y como señala el informe de 20-4-2022 del Sr. Director General de Modernización Tecnológica de la Corporación Local (fols. 26 y ss del expediente):

“... durante 2018, el Ayuntamiento de Logroño contrata, en las mismas condiciones que el año anterior la prestación del servicio ..., mientras se realizan estudios de mercado para evaluar los productos de vídeo-acta disponibles, y estimar los costes de la instalación que se presupuestarían para el año 2019. (...)

Segundo.- Ya durante 2019, se produjo una doble circunstancia: en primer lugar, no se llegó a disponer de un presupuesto definitivo a lo largo de todo el año, por lo que no pudieron implementarse los cambios en la infraestructura del servicio destinados a ajustar costes derivados de la prestación del servicio ...; y, por otro lado, tampoco se llegó a completar la tramitación destinada a la formalización de un contrato que, como en los años anteriores, cubriera la prestación del servicio, entre otras cuestiones, por intentar obtener recursos económicos que permitieran implantar un nuevo modelo de servicio que, por otro lado, obligaría a cambiar sustancialmente las condiciones del contrato de prestación del servicio de retransmisión de las sesiones plenarias”.

Según sigue exponiendo el mencionado informe de 20-4-2022, el antiguo contratista emitió las oportunas facturas (que constan referidas en el folio 30 del expediente), por los servicios prestados durante los meses comprendidos entre enero de 2019 y marzo de 2020, por un importe total, IVA incluido, de 25.276,90 euros.

6. En relación con dichos servicios prestados entre el mes de enero de 2019 y el mes de marzo de 2020, el Ayuntamiento de Logroño tramitó un primer procedimiento de revisión de oficio de actos nulos, que fue iniciado por Acuerdo de 22-4-2020 de la Junta de Gobierno Local (JGL), y en cuyo seno el Ayuntamiento recabó la preceptiva intervención



del Consejo Consultivo de La Rioja, que, en su dictamen D.52/20, alcanzó las siguientes conclusiones:

“Primera.- El Ayuntamiento de Logroño, al encargar verbalmente a la mercantil precitada que continuase prestando el servicio de retransmisión en directo por internet, y grabación de las sesiones plenarias de dicho Ayuntamiento, dictó un acto de adjudicación contractual nulo de pleno Derecho, cuya nulidad acarrea también la del contrato mismo.

Segunda.- La consecuencia de esa nulidad debe ser la liquidación del contrato y la restitución recíproca de las prestaciones, lo que ha de suponer el reconocimiento, y abono, por el Ayuntamiento, a la mercantil, de la cantidad señalada en el Fundamento de Derecho Sexto, punto 4, de este dictamen”.

7. A la vista del dictamen D.52/20, el Ayuntamiento de Logroño, mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 30-12-2020 aprobó un gasto por importe de 25.276,90 euros para abonar a la mercantil el importe de la indemnización sustitutiva, ante la imposibilidad de restituirle las prestaciones ya ejecutadas hasta el mes de marzo de 2020.

Segundo

1. El informe de 20-4-2022 del Sr. Director General de Modernización Tecnológica pone de manifiesto que la prestación de servicios por la mercantil *K.C.SLU* al Ayuntamiento de Logroño continuó teniendo lugar más allá del mes de marzo de 2020:

“...a causa de los quebrantos sobrevenidos por la pandemia COVID-19 y por motivos de interés público, el Ayuntamiento de Logroño acordó en abril de 2020 no interrumpir la prestación que hasta esa fecha venía ejecutando K.C.S.L. Esta decisión acarreó que esta mercantil prestara servicios durante el periodo comprendido entre los meses de abril de 2020 hasta octubre 2021, momento en que cesó en la prestación del servicio al haberse adjudicado la prestación del servicio a un nuevo adjudicatario en el procedimiento de contratación CON 21-2021/0092”.

En definitiva, la situación fáctica que había venido produciéndose entre enero de 2019 y marzo de 2020, lejos de cesar el 31-3-2020, se mantuvo hasta el mes de octubre de 2021, momento en el que *K.C.SLU* dejó de prestar materialmente el servicio al haberse adjudicado un nuevo contrato administrativo a un nuevo adjudicatario.

De este modo, entre los meses de abril de 2020 y octubre de 2021, *K.C.SLU* siguió prestando a la Corporación Local el servicio de retransmisión de plenos por internet, por lo que emitió al Ayuntamiento 26 facturas por importe total, IVA incluido, de 34.297,45 euros, de los que 28.345 euros corresponden a la base imponible y el resto al IVA (folios 26 y 75 a 126 del expediente).

2. De cuanto acaba de exponerse, puede concluirse que existe plena conformidad entre el Ayuntamiento y la mercantil precitada acerca de lo siguiente: i) que, concluida la vigencia del contrato adjudicado en 2018, la mercantil ha seguido prestando el servicio de



retransmisión en directo por internet, y grabación de las sesiones plenarias del Ayuntamiento de Logroño; **ii)** que lo ha hecho por habérselo encargado verbalmente el referido Ayuntamiento; **iii)** que tal prestación se ha prolongado durante el periodo comprendido entre *enero de 2019 y marzo de 2020*, por un lado, y *abril de 2020 y octubre de 2021*, por otro; y **iv)** que el valor de los servicios prestados durante ese segundo periodo (abril de 2020 a octubre 2021) asciende a 34.297,45 euros IVA incluido.

Tercero

1. Como ha quedado dicho, el 20-4-2022, el Sr. Director General de Modernización Tecnológica del Ayuntamiento de Logroño emitió un informe en el que, a la vista de las circunstancias expuestas, propuso la incoación de un procedimiento de revisión de los actos nulos de la contratación verbal de la prestación del referido servicio por el periodo correspondiente a los meses de abril de 2020 y octubre de 2021.

2. Ese informe vino precedido de otro, de 13-12-2021, de la Asesoría Jurídica Municipal, que había puesto de manifiesto que la prestación de los servicios por *K.C.SLU* al Ayuntamiento durante el periodo examinado se había producido con “*omisión de todo trámite respecto a la contratación*”, por lo que procedía que la Corporación Local diera curso a un “*expediente de revisión administrativa del regulado en el art. 106 de la LPAC'15*”.

3. Sobre la base de ambos informes, la JGL, por Acuerdo de 1-2-2023, dispuso iniciar el procedimiento para la revisión de oficio que nos ocupa. El Acuerdo, además de describir parte de los antecedentes fácticos que hemos enumerado, señala que, según el informe de la Intervención municipal, de 19 de diciembre de 2022, resulta acreditada “*la existencia de crédito adecuado y suficiente para hacer frente al gasto propuesto*”. Ese informe de la Intervención está incorporado al expediente (fol. 52).

Por último, el Acuerdo iniciador confirió, a la mercantil interesada, un trámite de audiencia, por plazo de diez días.

4. La mercantil, tras serle notificado el Acuerdo de 1-2-2023, comunicó por correo electrónico de 15-3-2023 a la Corporación Local su “*renuncia a interponer alegaciones*”.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 27 de marzo de 2023 y registrado de entrada en este Consejo el 28 de marzo de 2023, el Excmo.



Sr. Consejero de Servicios Sociales y Gobernanza Pública del Gobierno de La Rioja, remitió, al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado por el Ayuntamiento de Logroño sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito, firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 28 de marzo de 2023, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la misma quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí convenientemente indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo

1. El carácter preceptivo del dictamen del Consejo Consultivo en los casos de revisión de los actos administrativos resulta, con toda claridad, de lo dispuesto en el art. 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC'15), a cuyo tenor: *"las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud del interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán 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 artículo 47.1"*.

Reiteran la necesidad del dictamen del Consejo Consultivo en estos casos nuestra Ley reguladora (Ley 3/2001, de 31 de mayo, art. 11.f) y el Reglamento que la desarrolla (aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero art. 12.2.f).

2. Estas consideraciones son íntegramente aplicables a *"la revisión de oficio de los actos preparatorios y de los actos de adjudicación de los contratos"* administrativos, que, de acuerdo con el art. 41.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector



público (LCSP'17), "se efectuará de conformidad con lo establecido en Capítulo I del Título V" de la LPAC'15 (esto es, con los arts. 106 a 111 LPAC'15), lo que supone que la revisión de oficio de actos nulos ha de realizarse mediante el cauce formal establecido por el art. 106 LPAC'15.

En el presente caso, el Ayuntamiento de Logroño ha tramitado un expediente encaminado a la declaración de nulidad, radical o de pleno Derecho, de los "actos administrativos de contratación verbal" del contrato reseñado. Por ello, sin anticipar el juicio que nos merezca el fondo de la cuestión, es claro que la intervención del Consejo Consultivo en ese procedimiento revisor resulta preceptiva *ex art.* 106.1 LPAC'15.

3. Por lo demás, como claramente se infiere del precitado art. 106.1 LPAC'15, el dictamen del Consejo Consultivo en materia de revisión de actos administrativos es, además de preceptivo, habilitante de la ulterior decisión revisora de la Administración, que sólo puede declarar la nulidad del acto si dicho dictamen hubiere sido favorable, esto es, estimatorio de la nulidad denunciada.

Segundo

La adjudicación verbal del servicio de grabación y retransmisión ya ha sido materia de un procedimiento de revisión de oficio y ya ha sido declarada nula por el Ayuntamiento de Logroño.

1. El adecuado examen de la cuestión que nos ha sido planteada exige partir de una premisa fundamental: El Ayuntamiento de Logroño ya ha revisado de oficio -y ya ha declarado nula- la adjudicación a *K.C.SLU* del contrato de servicio de retransmisión y grabación de Plenos municipales, celebrado tras la extinción del previo contrato que medió entre ambas partes durante el año 2018.

2. Según se ha expuesto en los Antecedentes de Hecho, esta no es la primera ocasión, sino la segunda, en la que el Consejo Consultivo de La Rioja analiza la situación generada tras la extinción, en diciembre de 2018, del contrato administrativo de servicios que había sido adjudicado el 8-1-2018 por el Ayuntamiento de Logroño a la mercantil *K.C.SLU*. Contrato que se había extinguido en el mes de diciembre de 2018.

3. En efecto, la Corporación Local tramitó ya un procedimiento de revisión de oficio encaminado a declarar la nulidad del acto administrativo por cuya virtud había adjudicado a *K.C.SLU* (verbalmente y sin observar ningún procedimiento de adjudicación) la prestación del referido servicio a partir del mes de enero de 2019.

En aquel expediente revisor, el Ayuntamiento de Logroño recabó el preceptivo informe de este Órgano Consultivo, que emitió su dictamen D.52/20, al que nos vamos a remitir



íntegramente porque en buena medida la cuestión que ahora se suscita es la misma que aquella sobre la que el Consejo tuvo ocasión de pronunciarse en el referido D.52/20.

4. Expuesto sintéticamente, y en lo que ahora interesa, en aquel dictamen D.52/20 razonamos:

i) Que el Ayuntamiento había encargado verbalmente a la mercantil expresada que continuara prestando el servicio de retransmisión en directo por internet y de grabación de las sesiones plenarias del Ayuntamiento de Logroño, cuando ya se había extinguido, por el transcurso de su periodo de duración, el contrato administrativo que, con anterioridad, y desde enero de 2018, mediaba entre ambas partes (F. Jco. Cuarto).

ii) Que la existencia de ese encargo verbal era indiscutible, pues no sólo la reconoció la JGL en su Acuerdo de 22-4-2020 sino que había quedado puesta de manifiesto por la conducta de las partes posterior a enero de 2019. Tanto de la mercantil (que realizó esos servicios durante el periodo comprendido entre enero de 2019 y marzo de 2020); como del propio Ayuntamiento, que ha ratificado en todo momento que esos servicios habían sido realizados, por lo que es claro que nunca se opuso a su ejecución por la mercantil.

iii) Que el Ayuntamiento de Logroño, al ordenar a K. que siguiera prestando desde enero de 2019 los servicios que había venido desarrollando en virtud del contrato administrativo adjudicado el 8-1-2018, no modificó aquel extinto contrato administrativo, sino que procedió a adjudicarle un nuevo contrato (F. Jco. Segundo).

iv) Que, por ello, tal encargo verbal constituyó materialmente un auténtico acto administrativo de adjudicación de un contrato también administrativo, conforme se expuso, *in extenso*, en el F. Jco. Cuarto del D.52/20.

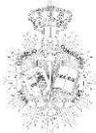
v) Que a ese nuevo contrato le resultaba ya de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP'17), cuya entrada en vigor se produjo el 9-3-2018 (DF 16ª LCSP'17), según se expuso en el F. Jco. Tercero.

vi) Que el acto administrativo de adjudicación ínsito o implícito en aquel encargo verbal debía ser declarado nulo de pleno Derecho por haberse dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, conforme al art. 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas en relación con los arts. 38.b) y 39.1 LCSP'17.

Tal como indicó este Consejo en el D.52/20, aquel acto se dictó *“sin el respaldo de un procedimiento de adjudicación y, yendo más allá, sin la tramitación y aprobación siquiera de un expediente de contratación (arts. 116 y 117 LCSP'17)”*.

vii) Que esa causa de nulidad del acto adjudicatorio se comunicaba necesariamente al contrato mismo, según dispone el art. 42.1 LCSP'17.

viii) Que la declaración de nulidad del acuerdo de adjudicación, y del propio contrato administrativo, entraña que dicho contrato *“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”.

ix) Que, en este caso, resultaba indiscutible que los servicios se habían prestado, y que, por su propia naturaleza, eran irrestituibles *in natura*, ya que no podían devolverse a la mercantil que los había ejecutado.

x) Que el importe de la indemnización que la mercantil debía percibir para ser resarcida de los servicios prestados entre enero de 2019 y marzo de 2020 había de ascender a 25.276,90 euros, pues, según las razones expuestas en el F. Jco. Sexto, ese importe equivalía al valor real de las prestaciones ejecutadas.

xi) Que dicho importe no tenía la condición de *precio de un contrato*, sino que obedecía a un concepto bien distinto, de naturaleza indemnizatoria o resarcitoria: el de *equivalente económico de una prestación* que, debiendo ser restituida precisamente por la nulidad de aquel contrato, no podía serlo *in natura*.

5. Como resulta fácil comprobar a la vista de los antecedentes descritos, la situación fáctica que ha venido desarrollándose entre los meses de abril de 2020 y octubre de 2021 no comenzó *ex novo* en aquel mes de abril de 2020 sino que ha supuesto la mera prolongación de un estado de cosas que venía teniendo lugar ya desde enero de 2019. En definitiva, si *K.C.SLU* ha seguido prestando el servicio de retransmisión y grabación de plenos en este segundo periodo ha sido en virtud del mismo encargo verbal que motivó esa prestación a partir de enero de 2019. Y es que, durante el periodo comprendido entre abril de 2020 y octubre de 2021, ambas partes se han comportado conforme al mismo consenso tácito que mediaba entre ellas desde enero de 2019.

6. Constatado lo anterior, se impone por fuerza una primera conclusión: en este concreto caso, carece ya de sentido que la Corporación Local haga nuevamente uso de su potestad revisora, pues el acto de adjudicación implícito en aquel encargo verbal ya ha sido declarado nulo por el propio Ayuntamiento.

Expuesto en otras palabras, el poder jurídico de que está investido el Ayuntamiento para revisar de oficio sus actos nulos (art. 106 LPAC'15 y arts 4.1.g y 53 Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local) se ha consumado ya aquí mediante su ejercicio. Ejercicio que se ha concretado en la declaración de ser nulo aquel acuerdo de adjudicación y, como consecuencia necesaria, en la declaración de serlo también el vínculo contractual mismo (art. 42.1 LCSP'17).

Tercero

Consecuencias de esa declaración de nulidad

1. Según se ha razonado en el F. Jco. anterior no procede ya que el Ayuntamiento de Logroño *revise nuevamente* de oficio su acto de adjudicación contractual porque dicho acto administrativo ha sido ya sometido a la potestad revisora de la Corporación Local, que la



ha ejercido en el sentido que ya se ha indicado.

Cosa bien diferente es que aquel acto adjudicatorio -a pesar de haber sido declarado nulo por el Ayuntamiento- haya continuado desplegando efectos en tanto en cuanto la mercantil ha seguido prestando servicios a la Corporación Local entre abril de 2020 y octubre de 2021.

2. La cuestión, entonces, se reconduce no tanto a si procede o no declarar la nulidad del acto de adjudicación (lo que carece de objeto pues tal acto *ya* ha sido declarado nulo), sino a determinar las consecuencias que esa declaración de nulidad haya de deparar en relación con los servicios ejecutados en este segundo periodo temporal.

3. Sobre este extremo, como ya recordamos en nuestro D.52/20, el art. 42.1 LCSP'17 dispone que la declaración de nulidad de un contrato administrativo entraña que éste entre en liquidación, lo que obliga a las partes a *“restituirse... recíprocamente las cosas que hubiesen recibido en virtud del mismo y, si esto no fuese posible, se devolverá su valor”* añadiendo el precepto que *“[l]a parte que resulte culpable deberá indemnizar a la contraria de los daños y perjuicios que haya sufrido”*.

Desde luego, centrándonos en el marco temporal ahora analizado, resulta claro que *K.C.SLU* ha prestado sus servicios al Ayuntamiento, y que tales servicios (grabación y retransmisión de plenos municipales) se han concretado en la realización de prestaciones de hacer que una vez ejecutadas resultan irrestituibles *in natura*, pues no pueden devolverse a la mercantil que las ha desarrollado. En suma, de no aplicarse las consecuencias previstas por el art. 42.1 LCSP'17, se generaría, en favor del Ayuntamiento, una atribución patrimonial no justificada, que debe evitarse.

4. Pues bien, en coherencia con el criterio sostenido por el Consejo Consultivo en su dictamen D.52/20, el importe de la indemnización que la mercantil ha de percibir por los servicios efectivamente realizados debe ascender a los 34.297,45 euros (IVA incluido).

Como dijimos en aquella ocasión:

“A nuestro juicio, ese constituye un criterio adecuado para determinar el valor real de la prestación ejecutada por la mercantil:

-Por lo que hace al principal (base imponible), porque se trata de una cantidad equivalente al precio que esos mismos servicios tenían, según las mismas partes y conforme a un contrato vigente en un periodo inmediatamente anterior (el celebrado en el mes de enero de 2018).

-Por lo que hace a las cuotas de IVA, porque el tercero, quien realiza los servicios, en su condición de obligado al pago, ha asumido la obligación de abonarlas a la Hacienda pública.

Por otro lado, cabe razonablemente suponer que el importe total de las facturas refleja el coste



económico que el Ayuntamiento habría debido padecer para obtener esos mismos servicios, en el caso de haber realizado una contratación en forma. En un sentido contrario, si el valor pecuniario que se atribuyera a la prestación irrestituible fuera menor, se produciría el contrasentido de que a la Administración municipal le habría resultado más ventajoso contratar de manera irregular que hacerlo correctamente, efecto que, por absurdo e injusto, debe rechazarse.

En fin, si es cierto que puede sostenerse a priori que el valor económico de la prestación no ha de incluir el beneficio industrial del contratista, también debe repararse en que el tercero ha incurrido en un claro coste de oportunidad pues, al haber realizado servicios para la Administración, no ha podido prestar esos servicios a otros sujetos. De este modo, detraer ese beneficio industrial (cuya cuantía o importe ignora este Consejo) entrañaría, en este caso, un empobrecimiento injustificado para él, y un correlativo enriquecimiento para la Administración. A su vez, esta consecuencia se compadecería mal con el art. 42.1 LCSP'17, a cuyo tenor, la parte no culpable de la nulidad ha de ser indemnizada de los perjuicios sufridos, siendo claro a juicio de este Consejo Consultivo que, en este caso, es a la Administración Local a la que ha de atribuirse la principal responsabilidad en la irregular contratación del servicios.

Por último, del expediente remitido a este Consejo Consultivo no se desprende que exista disconformidad entre el Ayuntamiento y la contratista sobre el valor económico de los servicios, debiendo recordarse que la mercantil, a la que se ha dado audiencia en el procedimiento de revisión de oficio, no ha formulado alegación alguna”.

Cuarto

Este Consejo estima necesario realizar una consideración adicional relativa a la conducta observada por el Ayuntamiento consultante.

1. Si se repara bien en ello, por razón de fechas, el Ayuntamiento ha consentido en que la prestación de servicios por K. se mantuviera a partir del mes de abril del año 2020, y, por tanto, coincidiendo en el tiempo con la iniciación y resolución, por él mismo, del procedimiento revisor dirigido a la declaración de nulidad de la contratación verbal de tales servicios. Servicios que incluso siguieron desarrollándose tras la declaración de nulidad del acto de adjudicación.

En definitiva, el Órgano de Contratación, ha mantenido esta situación de hecho siendo consciente de la ilicitud que aquejaba al acto administrativo del, que en último término, tal situación traía causa.

2. Al proceder del modo descrito, la Corporación Local acumuló sobre un error (la adjudicación nula de un contrato administrativo) otro posterior, que consistió en no extraer de la declaración de nulidad de aquella adjudicación todas las consecuencias que le eran inherentes, pues la liquidación del contrato operada tras esa declaración de nulidad sólo fue parcial en tanto en cuanto los servicios siguieron ejecutándose tras el mes de marzo de 2020, e incluso con posterioridad a la declaración de nulidad del acto de adjudicación.

3. Como se ha expuesto ya, la nulidad de la adjudicación se comunicó al contrato



mismo y su declaración provocó que el contrato entrara en fase de liquidación (art. 42.1. LCSP'17). Pues bien, en rigor la declaración de ser nulo el contrato administrativo adjudicado a K. (que supone, correlativamente, la declaración de que no existía un vínculo jurídico válido entre la Administración y la mercantil) debió haber supuesto el cese inmediato de la prestación de los servicios que dicha mercantil venía desarrollando en favor del Ayuntamiento.

Sólo de esa manera la liquidación del contrato, y el consiguiente cálculo y abono a la mercantil del valor de las prestaciones irrestituibles *in natura*, habrían tenido -como era lo procedente- un carácter *retrospectivo* y, si quiere expresarse así, un efecto de *cierre* de la situación fáctica provocada por el acto nulo; situación que, como se señala, debía haber cesado, como muy tarde, cuando el Ayuntamiento declaró la nulidad de su propio acto de adjudicación.

Sin embargo, al haberse prolongado la prestación de servicios mucho más allá del momento en el que se declaró la nulidad del acto de adjudicación, se ha impedido en la práctica que la revisión de oficio desplegara todos sus efectos y, además, se ha vaciado de contenido, siquiera sea parcialmente, la función de garantía a la que se ordena la intervención preceptiva de este Órgano Consultivo *ex art.* 191.3.a LCSP; función que, en este caso, se ejerció mediante la emisión del dictamen D.52/20.

4. Lo expuesto hasta aquí conduce a este Consejo Consultivo a formular una reflexión que no por obvia resulta aquí menos pertinente.

Las Administraciones Públicas, plenamente sometidas a la Ley y al Derecho (cfr, arts. 9.1, 9.3 y 103.1 CE), están obligadas a respetar de manera escrupulosa la normativa que rige su actividad contractual, y lo están también a hacer efectivos los principios de publicidad, libertad, transparencia y libre concurrencia que la informan.

Ciertamente, el Ordenamiento Jurídico arbitra mecanismos de reacción frente a las actuaciones ilícitas en que incurran las Administraciones Públicas al preparar y adjudicación de los contratos administrativos. Entre esos mecanismos se cuenta –como ha quedado visto en este Dictamen– el de la revisión de oficio de los actos de adjudicación nulos, seguida de la liquidación del contrato y, en su caso, de la entrega del valor de aquellas prestaciones que, ejecutadas, sean ya irresistibles.

Ahora bien, tales técnicas de reacción –que, no se olvide, constituyen medios de respuesta del Derecho frente a un ilícito *previo*– no deben concebirse y aplicarse con una concepción instrumental, ni pueden ser consideradas como una suerte de equivalente operativo al riguroso cumplimiento de las disposiciones normativas que disciplinan la preparación y adjudicación de los contratos administrativos; sino que, en un sentido bien distinto, actúan *a posteriori* como remedios sobrevenidos frente a la inobservancia de



aquellas disposiciones.

El Consejo recuerda que el incumplimiento de la normativa de contratación puede tener más consecuencias que las estrictamente referidas a la relación contractual. La Comisión Mixta de las Cortes Generales para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, a la vista del Informe nº 1415 de dicho Tribunal de fiscalización de los expedientes de reconocimientos extrajudiciales de crédito aprobados por las Entidades Locales en el ejercicio 2018, acuerda asumir el contenido de dicho informe el 18 de mayo de 2021 (BOE 27/09/2021), instando, entre otras cosas, a la adopción de medidas para la exigencia de responsabilidades a las autoridades y personal al servicio de la Administración local en casos de incumplimiento de la legislación contractual.

CONCLUSIONES

Primera

El Ayuntamiento de Logroño, al encargar verbalmente a la mercantil precitada que continuase prestando el servicio de retransmisión en directo por internet, y grabación de las sesiones plenarias de dicho Ayuntamiento, dictó un acto de adjudicación contractual nulo de pleno Derecho, cuya nulidad acarrearba también la del contrato mismo.

Al haberlo declarado así el Ayuntamiento de Logroño con anterioridad, carece ya de objeto el ejercicio de la potestad revisora sobre aquel acto de adjudicación contractual.

Segunda

La consecuencia la nulidad del contrato (la liquidación del contrato y la restitución recíproca de las prestaciones) ha de suponer el reconocimiento, y abono, por el Ayuntamiento, a la mercantil, de la cantidad señalada en el Fundamento de Derecho Tercero, punto 4, de este dictamen.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

José Ignacio Pérez Sáenz
PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO