

Dictamen Núm. 159/2023

**V O C A L E S :**

*Sesma Sánchez, Begoña,*  
Presidenta  
*González Cachero, María Isabel*  
*Iglesias Fernández, Jesús Enrique*  
*García García, Dorinda*  
*Baquero Sánchez, Pablo*

Secretario General:  
*Iriondo Colubi, Agustín*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 6 de julio de 2023, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 2 de junio de 2023 -registrada de entrada el día 12 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la revisión de oficio de las actuaciones de adjudicación del contrato administrativo de servicios Dirección del Museo Chao Samartín, gestión de visita guiada al yacimiento y control del patrimonio arqueológico del concejo de Grandas de Salime.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1.** Mediante Resolución del Alcalde del Ayuntamiento de Grandes de Salime de 15 de mayo de 2023, se acuerda incoar el procedimiento de revisión de oficio del contrato administrativo de servicios Dirección del Museo Chao Samartín, gestión de visita guiada al yacimiento y control del patrimonio arqueológico del concejo de Grandas de Salime, conceder trámite de audiencia a la adjudicataria por un plazo de diez días y suspender el plazo máximo legal para resolver por el

tiempo que medie entre la petición de dictamen al Consejo Consultivo y la recepción del mismo.

**2. Obran en el expediente, como antecedentes, los siguientes documentos:**

a) Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Grandas de Salime de 16 de junio de 2022, por la que se dispone el inicio del expediente para la contratación del servicio Dirección del Museo Chao Samartín, gestión de visita guiada al yacimiento y control del patrimonio arqueológico del concejo de Grandas de Salime, mediante procedimiento abierto simplificado y tramitación ordinaria, con un plazo de ejecución de dos años y una prórroga máxima de cinco años, siendo el valor estimado del contrato y el presupuesto base de licitación, IVA excluido, de 25.371,28 euros, lo que supone un presupuesto base de licitación, IVA incluido, de 30.699,25 euros a financiar con cargo a la aplicación presupuestaria 920.227.06 "Servicios Generales, Estudios y Trabajos Técnicos" del Presupuesto Municipal, ejercicio 2021, prorrogado.

b) Anunciada la licitación en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 22 de junio de 2022, dentro del plazo conferido al efecto se recibe una sola oferta, presentada por ....., que se compromete, en la correspondiente proposición económica, "a llevar a cabo el objeto del contrato por el importe de 25.300 euros anuales (...) y 5.313 € (...) correspondientes al Impuesto sobre el Valor Añadido".

c) En reunión celebrada el 15 de julio de 2022 la Mesa de Contratación propone la adjudicación del contrato a #reclamante#, y por Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Grandas de Salime de 27 de julio de 2022 se le adjudica el contrato de servicios Dirección del Museo Chao Samartín, gestión de visita guiada al yacimiento y control del patrimonio arqueológico del concejo de Grandas de Salime "en las condiciones que figuran en su oferta y las que se detallan en los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas" por un precio de "25.300 € y 5.313 € de IVA".

d) El día 10 de agosto de 2022 se procede a la formalización del contrato. A los efectos que ahora interesan, en la cláusula segunda del mismo

se señala que “el precio de adjudicación del contrato” es de “veinticinco mil trescientos euros anuales (25.300,00 euros anuales) y cinco mil trescientos trece euros (5.313,00 €) correspondientes al Impuesto sobre el Valor Añadido”. Por su parte, en la cláusula tercera se establece que “el plazo de ejecución (...) es de dos (2) años, con una prórroga máxima de cinco (5) años. Comenzando la ejecución del contrato el día 1 de septiembre de 2022”.

e) En el curso de la ejecución del procedimiento, el 26 de enero de 2023 el Alcalde del Ayuntamiento de Grandas de Salime dirige un oficio a la contratista en el que, al amparo de lo dispuesto en la cláusula vigesimoprimera del pliego de cláusulas administrativas particulares que rige el contrato -Derechos y obligaciones de las partes-, solicita la siguiente “documentación relativa al personal que gestiona el contrato:/ Los documentos justificativos de los pagos salariales y a la Seguridad Social./ Informe especificativo de las actuaciones que realiza para el cumplimiento de sus obligaciones en materia de Seguridad Social y salud laboral, indicando las incidencias que se hayan producido en el trimestre”.

f) El día 10 de febrero de 2023 la adjudicataria del contrato atiende el requerimiento.

g) Con fecha 2 de mayo de 2023, el Alcalde del Ayuntamiento de Grandas de Salime dicta providencia por la que, “a la vista de los informes de reparo emitidos por Secretaría-Intervención” en los expedientes de resolución de discrepancias que se especifican en relación con el contrato de servicios Dirección del Museo Chao Samartín, gestión de visita guiada al yacimiento y control del patrimonio arqueológico del concejo, se dispone que “por Secretaría se emita un informe sobre la legislación aplicable y del procedimiento a seguir en relación con la nulidad/resolución del contrato”.

h) El día 12 de mayo de 2023, la Secretaria-Interventora del Ayuntamiento de Grandas de Salime informa que “efectivamente los costes mensuales del personal contratado ascienden a la cantidad de 1.847,31 euros, muy superior a la que resultaría de dividir el presupuesto base de licitación del contrato (25.371,28) entre los dos años fijados en el pliego: 1.057,14 €”. Por

otra parte, recuerda que “en el año 2018 el Ayuntamiento había licitado” el mismo contrato por un “precio de 50.742,56 euros y plazo de 2 años”, dándose la circunstancia de que se había adjudicado en aquel momento a la mercantil que ha resultado adjudicataria de la licitación ahora en revisión, que además fue la única oferta presentada.

De lo anterior deduce “que los intervinientes en la licitación tenían interiorizado que el presupuesto base de licitación correspondía a un año y no a dos, motivo por el cual nadie detectó el error y la única empresa licitadora añadió la palabra ‘anual’ en su oferta, pareciendo desprenderse que fue un error a la hora de redactar los pliegos dado que el precio de licitación fue el mismo que en la anterior licitación correspondía a un año, si bien es cierto que dicho error, al margen de lo que posteriormente se indicará, pudo afectar a los principios de libre concurrencia e igualdad de los licitadores en el procedimiento, que ciertamente pudieron considerar que el presupuesto de licitación era insuficiente”.

Añade que “todas las facturas emitidas por la adjudicataria por los servicios prestados, a excepción de la correspondiente al mes de abril de 2023, que tuvo entrada el día 11-05-2023, constan abonadas al día de la fecha, siendo las relativas a actuaciones desde el mes de diciembre de 2022 objeto de reparo por Intervención, habiéndose emitido informe de discrepancia por la Alcaldía”, resolviéndose “las discrepancias planteadas por acuerdos plenarios a favor del criterio expuesto por la Alcaldía al haber prestado los servicios la contratista de buena fe, y que de no abonarse los mismos el Ayuntamiento obtendría un enriquecimiento injusto al constar acreditados que los gastos mensuales de la empresa contratista son muy superiores a los que resultarían de la división del presupuesto de licitación del contrato entre los dos años de plazo de ejecución fijado en el pliego, continuando la tramitación del expediente y procediéndose al reconocimiento extrajudicial de crédito de las facturas”.

En cuanto al análisis del fondo y procedimiento a seguir en los supuestos de nulidad y revisión de oficio de los contratos celebrados por las Administraciones públicas, indica que en el presente caso “el motivo de nulidad

de la adjudicación indebida del contrato administrativo objeto de análisis es el siguiente: La oferta fue superior al importe fijado por el pliego, dado que el presupuesto base de licitación era de 25.371,28 euros (IVA excluido), fijándose en la cláusula séptima un plazo de ejecución de dos años, habiéndose ofertado la cantidad de 25.300 euros `anuales`, más IVA, alterando el modelo de oferta contenido en el pliego que no contenía la palabra `anual`, habiéndose admitido dicha oferta, realizado propuesta de adjudicación a su favor y formalizado el contrato por plazo de dos años y precio de 50.600 €, IVA excluido (25.300 euros anuales)./ En definitiva, la oferta presentada al añadir la palabra `anuales` respecto al modelo de oferta debió haber sido excluida del procedimiento de licitación, habiéndose, por el contrario, efectuado propuesta de adjudicación por la Mesa, emitido informe-propuesta de resolución favorable por Secretaría-Intervención, adjudicándose el contrato en las condiciones de la oferta y formalizado el contrato./ Por tanto, dado que la oferta fue superior al importe máximo fijado por el pliego se trataría, a juicio de la informante, de un contrato nulo de pleno derecho, puesto que, con independencia de la existencia o no de reparo por la Intervención, el mismo se habría adjudicado sin la existencia de crédito adecuado y suficiente, supuesto que viene contemplado en el artículo 39.2.b) de la LCSP como causa de nulidad de derecho administrativo”.

Con base en ello, propone “incoar el procedimiento de revisión de oficio de la adjudicación del contrato administrativo de servicio `Dirección del Museo Chao Samartín, gestión de visita guiada al yacimiento y control del patrimonio arqueológico del concejo de Grandas de Salime` (...), por considerar que se encuentra incurso en la causa de nulidad de pleno derecho consistente en carencia o insuficiencia de crédito, de conformidad con lo previsto en el artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre (...), en concreto, en el consistente en `cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición con rango de ley`, en relación con el artículo 39 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (...), al haber adjudicado por importe superior el

presupuesto de licitación del contrato en atención al plazo de ejecución fijado en el pliego de cláusulas administrativas particulares”.

**3.** Mediante oficio notificado a la contratista el 16 de mayo de 2023, el Alcalde del Ayuntamiento de Grandas de Salime le comunica la apertura del trámite de audiencia “por un plazo de diez días hábiles a fin de que pueda examinar el expediente a los efectos de alegar y presentar los documentos y justificaciones que estime pertinentes”.

El día 29 de mayo de 2023, la adjudicataria del contrato presenta en el Registro Electrónico de la Administración un escrito de alegaciones en el que señala que “el 10 de agosto de 2022 se firmó contrato para la prestación de servicios para la `Dirección del Museo Chao Samartín, gestión de visita guiada al yacimiento y control del patrimonio arqueológico del concejo de Grandas de Salime´ por un presupuesto anual de 25.300,00 €, IVA excluido, y 5.313,00 correspondientes al IVA aplicable al tipo de actividad./ El contrato se firmó tras considerar la Mesa de Contratación, en reunión celebrada el 15 de julio de 2022, la oferta presentada por la empresa a la que represento como la mejor en base a una pluralidad de criterios, y una vez aportada la documentación administrativa requerida para su formalización./ Ante la, a entender de nuestra mercantil, ambigüedad en los pliegos a la hora de definir el importe de licitación, se decidió incluir en la oferta el término `anual´ para que la Mesa de Contratación, órgano administrativo que, en primera instancia, debe interpretar el (pliego de prescripciones técnicas) y el (pliego de cláusulas administrativas particulares), entendiera el sentido que la empresa daba a los mismos y, en consecuencia, decidiera admitir o no la propuesta./ La interpretación” que la contratista dio a los pliegos, “entendiendo que el presupuesto base de la licitación (30.699,25 €, IVA incluido), (...) correspondía a una anualidad, se basaba en el conocimiento del servicio, y específicamente en los costes anuales que el mismo supone, así como en el hecho de que la partida presupuestaria parece tener carácter anual, y no plurianual./ El servicio supone la adscripción (...) de un técnico cualificado que, en cómputo anual (incluyendo salario y

seguros sociales), supone un coste de aproximadamente 24.108,00 €, a lo que deben añadirse los gastos de material, absentismo, gestión y el beneficio industrial./ En la actualidad, y sin tener en cuenta otras consideraciones (convenios, permisos, sustituciones, IT, etc.), no resulta posible adscribir un/a trabajador/a al servicio por un importe inferior a los 15.120,00 € brutos que fija el SMI y que, una vez incluidos los importes a abonar por contingencias comunes, desempleo, etc., elevaría el coste anual a un total aproximado de 19.958,40 €, muy superior a los 12.685,64 € que resultarían de entender que el presupuesto base de licitación es por un período de dos años./ De acuerdo con la doctrina consolidada por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (por todas, Resolución 1383/2021, de 15 de noviembre de 2021), (...) en aquellos supuestos en los que las previsiones contenidas en los pliegos por los que se rige la contratación (que constituyen la *lex contractus*) incurrir en oscuridad, ambigüedad o contradicción, ello no puede originar un perjuicio para las empresas que toman parte en los procedimientos de licitación, y si no es posible resolver las dudas sobre su sentido con arreglo a las disposiciones de la LCSP debe atenderse a las normas sobre la interpretación de los contratos contenidas en el Código Civil, una de las cuales es la recogida en su art. 1288, con arreglo al cual 'la interpretación de las cláusulas oscuras de un contrato no deberá favorecer a la parte que hubiese ocasionado la oscuridad'. En el caso de la contratación pública, la aplicación de esta norma implicará que las cláusulas de los pliegos que adolezcan de oscuridad, ambigüedad o contradicción no deberán interpretarse a favor de la parte que las redactó, el órgano de contratación, sino a favor de las empresas licitadoras que las hayan interpretado de forma razonable, en beneficio de la libre concurrencia y siempre con respeto a los principios de igualdad de trato y no discriminación./ Por último, siendo los argumentos aportados de común conocimiento y fácil entendimiento, consideramos que, no habiéndose producido consultas y/o impugnación de los pliegos, en cuanto al punto en discusión, han de interpretarse tal y como proponemos, pues cualquier otra lectura haría



imposible la prestación del servicio en las condiciones recogidas en el (pliego de prescripciones técnicas) y el (pliego de cláusulas administrativas particulares)”.

Finaliza solicitando que “se continúe con el servicio en las condiciones recogidas en el contrato firmado y hasta la finalización del plazo inicial pactado (31 de agosto de 2024)./ Que cualquier decisión que se adopte se haga sin perjuicio para la empresa (...), que actuó en todo momento de buena fe y conforme a derecho, y no tiene responsabilidad alguna en las posibles consecuencias que la interpretación de unos pliegos ambiguos puedan suponer”.

**4.** Con fecha 2 de junio de 2023, la Secretaria-Interventora del Ayuntamiento de Grandas de Salime emite informe-propuesta de resolución en la que propone desestimar las alegaciones formuladas por la contratista, al entender que “los pliegos no tenían ambigüedad, la cláusula cuarta fijaba el presupuesto base de licitación, IVA excluido, en 25.371,28 € y el presupuesto base de licitación, IVA incluido, en 30.699,25 €, estableciendo la cláusula séptima que “el plazo de ejecución será: de dos años, pudiendo prorrogarse por el Ayuntamiento hasta un máximo de cinco (5) años’./ De la mención que se efectuaba a la partida presupuestaria 920.227.06 del Presupuesto Municipal, ejercicio 2021, prorrogado, tampoco cabe extraer la conclusión de que tenga carácter anual y no plurianual, porque incluso aunque fuera por un solo año comprendería parte de dos ejercicios presupuestarios./ El modelo de proposición económica no contenía la palabra ‘anual’ que la única licitadora y posterior adjudicataria incluyó en su oferta, alterando el modelo de proposición en un aspecto fundamental./ Efectivamente, cuando en el mes de enero de 2023 se requirió a la empresa para justificar pagos salariales y de Seguridad Social quedó acreditado que el coste mensual, solo de personal contratado, era muy superior al que resultaría de dividir el presupuesto base de licitación del contrato entre los dos años de plazo de duración fijado en el pliego, pero de dicho extremo la empresa no podía entender que se refería a un año cuando claramente constaba en el pliego de cláusulas administrativas el plazo de licitación de dos



años, no debiendo concurrir a la licitación si el presupuesto de licitación no cubría los costes. Actuación que quizás realizaron otros licitadores, dado que fue la única empresa presentada, que ciertamente pudieron considerar que el presupuesto de licitación era insuficiente, pero que de haber sabido que aunque alteraran el modelo de proposición añadiendo la palabra `anual` su oferta sería admitida pudieran haberse presentado a la licitación, por lo que (...) dicha actuación pudo afectar a los principios de libre concurrencia e igualdad de los licitadores en el procedimiento”.

Con base en lo razonado, propone “declarar nula de pleno derecho la adjudicación de fecha 27 de julio de 2022 del contrato administrativo de servicios `Dirección del Museo Chao Samartín, gestión de visita guiada al yacimiento y control del patrimonio arqueológico del concejo de Grandas de Salime` (...). El acto cuya nulidad se declara no producirá más efectos desde la fecha de la declaración, constando abonadas, tras los trámites que constan en los respectivos expedientes, todas las facturas presentadas hasta el día de la fecha, debiendo ascender la liquidación, en su caso, al importe de las facturas por los servicios que no consten abonadas en el momento en que se efectúe la declaración de nulidad, tratándose de un supuesto de revisión de oficio en el que el adjudicatario no debería ostentar tal condición y cuando además, si bien no cabe hablar de culpas, la actuación de la adjudicataria tuvo incidencia al haber alterado el modelo de proposición, con independencia de que el Ayuntamiento la debiera haber rechazado”.

**5.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 2 de junio de 2023, esa Alcaldía solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de revisión de oficio de las actuaciones de adjudicación del contrato administrativo de servicios Dirección del Museo Chao Samartín, gestión de visita guiada al yacimiento y control del patrimonio arqueológico del concejo de Grandas de Salime, adjuntando a tal fin copia autenticada del mismo en soporte digital.

El día 15 de junio de 2023, se recibe en este Consejo un escrito de la Secretaria-Interventora del Ayuntamiento de Grandas de Salime mediante el cual se pone en conocimiento de la contratista que “con fecha 5 de junio de 2023 ha sido remitida al Consejo Consultivo del Principado de Asturias la solicitud de dictamen en el presente expediente, quedando por ello (...) suspendido desde dicho momento” el plazo de resolución hasta “la recepción del dictamen solicitado”.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

**PRIMERA.-** El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra I), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra I), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud de la Alcaldía del Ayuntamiento de Grandas de Salime, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado b), y 40.1, letra b), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

**SEGUNDA.-** Atendiendo a lo dispuesto en el capítulo I del título V de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), el Ayuntamiento de Grandas de Salime se halla debidamente legitimado como autor de los actos contractuales cuya declaración de nulidad son objeto de este procedimiento de revisión de oficio.

**TERCERA.-** En cuanto al plazo para proceder a la revisión de oficio, el artículo 106.1 de la LPAC dispone que las “Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado (...), 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”.

No obstante, el artículo 110 de la referida LPAC establece que la revisión de oficio no podrá ser ejercitada “cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes”. En el caso que examinamos entendemos que no concurre ninguno de los límites señalados.

**CUARTA.-** En relación con la tramitación del procedimiento administrativo de revisión de oficio, debe recordarse que esta se configura como un instrumento de garantía de la legalidad y de los derechos de los ciudadanos, lo que exige un estricto cumplimiento de los preceptos legales reguladores del mismo. Por ello hemos de examinar, en primer lugar, si se cumplen o no sus trámites fundamentales.

En el presente caso se han observado los trámites esenciales del procedimiento, puesto que se ha dado audiencia y vista del expediente a la empresa adjudicataria, se ha adoptado un acuerdo de iniciación y se ha elaborado una propuesta de resolución que responde a la obligación legal de motivación, impuesta específicamente para este tipo de actos en el artículo 35.1.b) de la LPAC. Por lo demás, consta en el expediente el informe previo de la Secretaría-Intervención, el cual viene a cumplimentar lo exigido para estos procedimientos en el artículo 3.3.d).3.º del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

Advertimos, no obstante, que no se ha dado cumplimiento a la obligación de comunicar a la interesada, en los términos de lo dispuesto en el artículo 21.4 de la LPAC, el plazo máximo legalmente establecido para la resolución y notificación del procedimiento, así como los efectos que pueda producir el silencio administrativo.

Sobre la competencia del órgano administrativo para acordar la revisión de oficio de los actos de adjudicación de contratos del sector público, el artículo 41.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP), manteniendo el criterio establecido para la revisión de oficio de los actos de las entidades locales en el artículo 218 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, dispone que “serán competentes para declarar la nulidad o lesividad de los actos a que se refieren los apartados anteriores el órgano de contratación, cuando se trate de contratos de una Administración Pública”. En el caso examinado, dado que se persigue la nulidad de los actos de adjudicación de un contrato hemos de entender, tal y como venimos señalando reiteradamente, que el órgano competente para la aprobación de un acto ha de serlo igualmente para acordar la revisión de oficio del adoptado. En consecuencia, es claro que la revisión de oficio corresponde al órgano de contratación; en este caso, la Alcaldía, atendiendo a lo establecido en la disposición adicional segunda de la LCSP, a cuyo tenor “Corresponden a los Alcaldes y a los Presidentes de las Entidades Locales las competencias como órgano de contratación respecto de los contratos (...) de servicios (...) cuando su valor estimado no supere el 10 por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto ni, en cualquier caso, la cuantía de seis millones de euros, incluidos los de carácter plurianual cuando su duración no sea superior a cuatro años, eventuales prórrogas incluidas siempre que el importe acumulado de todas sus anualidades no supere ni el porcentaje indicado, referido a los recursos ordinarios del presupuesto del primer ejercicio, ni la cuantía señalada”.

Finalmente, en cuanto al plazo para resolver, con arreglo a lo establecido en el artículo 106.5 de la LPAC los procedimientos de revisión de disposiciones o actos nulos deberán resolverse en el plazo de seis meses desde su inicio, transcurridos los cuales, sin dictarse resolución, si el procedimiento se hubiera

iniciado de oficio, se producirá su caducidad. En el caso de que se trata, debemos concluir que a la fecha de emisión del presente dictamen el citado plazo de caducidad, además de encontrarse suspendido, no ha transcurrido aún, dado que la incoación del procedimiento se inicia el 15 de mayo de 2023. Al respecto, procede advertir que el Tribunal Supremo ha declarado que la fecha que debe considerarse para apreciar la caducidad de este procedimiento es aquella en que se dicta la resolución que pone fin al mismo, y no la de su notificación (Sentencia de 12 de marzo de 2020 -ECLI:ES:TS:2020:866-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª).

**QUINTA.-** Entrando en el fondo del asunto, para la correcta valoración del supuesto que analizamos debemos partir de una consideración de tipo general, y es que la revisión de oficio, regulada en el capítulo I del título V de la LPAC, constituye un procedimiento excepcional, puesto que este instrumento sitúa a la Administración en una posición de privilegio, al poder por sí misma, sin intervención judicial y en cualquier momento, revisar disposiciones y actos suyos viciados de nulidad.

En el asunto examinado, se somete a dictamen un procedimiento de revisión de oficio que afecta tanto a la licitación del contrato administrativo de servicios Dirección del Museo Chao Samartín, gestión de visita guiada al yacimiento y control del patrimonio arqueológico del concejo de Grandas de Salime -publicada por el Ayuntamiento de Grandas de Salime en la Plataforma de Contratación del Sector Público el día 22 de junio de 2022-, como a la posterior adjudicación del contrato por Resolución de la Alcaldía de 27 de julio de 2022 “en las condiciones que figuran en su oferta y las que se detallan en los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas”.

El expediente de revisión de oficio tiene su origen en la constatación de que la adjudicación del contrato se ha realizado por un importe muy superior al presupuesto base de la licitación. En concreto, la formalización el 10 de agosto de 2022 del correspondiente contrato en documento administrativo -cuya

cláusula segunda fija “el precio de adjudicación” en “veinticinco mil trescientos euros anuales (25.300,00 euros anuales) y cinco mil trescientos trece euros (5.313,00 €) correspondientes al Impuesto sobre el Valor Añadido”, estableciéndose en la cláusula tercera que “el plazo de ejecución (...) es de dos (2) años (...). Comenzando la ejecución (...) el día 1 de septiembre de 2022”- supone un compromiso de gasto total para los dos años de duración inicialmente prevista (...) de 61.226 euros, IVA incluido, cantidad que duplica prácticamente el presupuesto base de licitación de 30.699,25 euros, IVA incluido.

Esta adjudicación indebida del contrato por un precio superior al presupuesto base de licitación, al que prácticamente duplica se refrenda en el informe de la Secretaria-Interventora de 12 de mayo de 2023, en el que además se recuerda que en el año 2018 el Ayuntamiento había licitado este mismo contrato “por precio de 50.742,56 euros y plazo de 2 años”, dándose la circunstancia de que tanto en el año 2018 como en el 2022 la adjudicataria resultó ser la misma empresa.

De lo anterior parece lógico deducir que en la fase de preparación del contrato por parte de los órganos competentes del Ayuntamiento de Grandas de Salime, en concreto al momento de elaborar el presupuesto base de licitación, no se cuidó -como exige el artículo 100.2 de la LCSP- la precisión del importe y su adecuación a “los precios de mercado”, perjudicando así “los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores”, garantizados en el artículo 1.1 de la referida Ley. Refuerza esta deducción el dato de que la única mercantil que concurrió a la licitación -la adjudicataria, que era perfectamente conocedora de los costes asociados a la ejecución del contrato por tratarse de la misma empresa que venía prestando el servicio con anterioridad-, para despejar esta incertidumbre, introdujera en su proposición económica la puntualización de que el precio ofertado por su parte era ‘anual’, alterando así el modelo establecido al efecto y sin que dicho cambio fuera advertido -como debería haber sido- por la Mesa de Contratación,

ni tampoco en el momento de adjudicar y, posteriormente, formalizar el contrato.

Así las cosas, y acreditado que a pesar de haber sido anunciada y licitada la celebración del contrato administrativo de servicios que nos ocupa por un plazo de ejecución de dos años, con un presupuesto base de licitación, IVA incluido, de 30.699,25 euros a financiar con cargo a la aplicación presupuestaria 920.227.06 "Servicios Generales, Estudios y Trabajos Técnicos" del Presupuesto Municipal, ejercicio 2021, prorrogado, los compromisos de gasto finalmente adquiridos por el Ayuntamiento de Grandas de Salime suponen para los dos años de duración inicialmente prevista para el contrato 61.226 euros, IVA incluido, cantidad que supera -duplicándolo prácticamente- el presupuesto base de licitación de 30.699,25 euros, IVA incluido, implicando, a su vez, comprometer los presupuestos municipales de 2023 y 2024 sin haberse dispuesto el gasto plurianual correspondiente. En consecuencia resulta correcto concluir, tal y como sostiene el Ayuntamiento de Grandas de Salime en el informe-propuesta de resolución sometido a nuestra consideración, que concurre en la adjudicación de este contrato la causa de nulidad prevista en el artículo 39.2.b) de la LCSP, a cuyo tenor son nulos de pleno derecho los contratos celebrados por poderes adjudicadores en los que concurra "La carencia o insuficiencia de crédito, de conformidad con lo establecido en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, o en las normas presupuestarias de las restantes Administraciones Públicas sujetas a esta Ley, salvo los supuestos de emergencia". Tratándose de una entidad local, la referencia que en el mencionado artículo de la LCSP se hace a la normativa presupuestaria de aplicación ha de entenderse realizada al Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, cuyo artículo 173 establece, en su apartado 5 y a los efectos que ahora interesan, que "No podrán adquirirse compromisos de gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los acuerdos, resoluciones y actos administrativos que infrinjan la expresada



norma, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar”. Al respecto, el artículo 100 de la LCSP define el presupuesto base de licitación como “el límite máximo de gasto que en virtud del contrato puede comprometer el órgano de contratación, incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido, salvo disposición en contrario”; cifra máxima vinculante que habrá de ajustarse a los precios de mercado y desglosarse por conceptos en los términos de lo previsto en el apartado 2 de dicho precepto. Por ello, la adjudicación del contrato a una mercantil que, corrigiendo una imprecisión o equívoco de los pliegos que no fueron objeto de rectificación ni de modificación, ofertaba un precio que prácticamente duplicaba el presupuesto de licitación implica la asunción de una obligación económica desprovista de cobertura presupuestaria y, por ende, una actuación nula de pleno derecho. No puede obviarse además que la Administración muestra su conformidad con unos servicios que ya se han prestado, al señalar que “todas las facturas emitidas por la adjudicataria por los servicios prestados, a excepción de la correspondiente al mes de abril de 2023, que tuvo entrada el día 11-05-2023, constan abonadas al día de la fecha, siendo las relativas a actuaciones desde el mes de diciembre de 2022 objeto de reparo por Intervención, habiéndose emitido informe de discrepancia por la Alcaldía”.

En consecuencia este Consejo estima, de acuerdo con la Administración consultante, que por las razones señaladas concurre el supuesto de nulidad radical establecido en el artículo 39.2.b) de la LCSP, puesto en relación con los artículos 41.1 de la misma Ley y 47.1, letra g), de la LPAC.

En cuanto a los efectos de la declaración de nulidad, ha de estarse a lo dispuesto en el artículo 42 de la LCSP; regulación que constituye aquí el cauce legal específico para garantizar los derechos de quien hubiera prestado servicios a la Administración en unas condiciones como las examinadas. El artículo citado 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”. En todo caso, la compensación de las facturas pendientes de abono correspondientes al contrato declarado nulo requiere su preceptivo y previo sometimiento al ejercicio de la función interventora, de conformidad con lo establecido en el artículo 214.1 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

Con relación al importe a satisfacer al contratista, el Ayuntamiento no formula propuesta de detracción del beneficio industrial, extremo que se estima ajustado pues no concurren circunstancias acreditativas de la mala fe de la contratista. Y, con relación al eventual abono de intereses de demora, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Supremo este Consejo viene considerando improcedente su pago cuando se ha anulado la actuación administrativa y en tanto que su devengo no puede asociarse a un débito ilícito y privado de soporte contractual (por todos, Dictámenes Núm. 133/2021 y 7/2022), habiéndose declarado por la jurisprudencia, en el contexto de contrataciones irregulares de servicios convalidadas, que el día inicial para el cómputo de los intereses de demora en los supuestos de prestaciones realizadas a solicitud de la Administración una vez finalizada la duración del contrato de servicios es el siguiente al transcurso de los treinta días posteriores al momento de la convalidación del gasto (Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de mayo de 2020 -ECLI:ES:TS:2020:1371-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.<sup>a</sup>).

Finalmente debe advertirse que, en caso de pendencia de otras facturas por el mismo servicio, los actos de adjudicación que ahora se anulan son los mismos que amparan esa facturación, por lo que no han de volver a someterse a la revisión de oficio. Tal como advertimos en el Dictamen Núm. 15/2020, la invalidez de esas otras facturas sería consecuencia material de la nulidad ya declarada cuando, “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”.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que procede revisar de oficio y declarar la nulidad de pleno derecho de las actuaciones de adjudicación del contrato administrativo de servicios Dirección del Museo Chao Samartín, gestión de visita guiada al yacimiento y control del patrimonio arqueológico del concejo de Grandas de Salime, adjudicado a ..... por Resolución de la Alcaldía de este Ayuntamiento de 27 de julio de 2022.”

V. I., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a .....

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,

ILMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE GRANDAS DE SALIME.