

Dictamen Núm. 212/2025

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

*Baquero Sánchez, Pablo*  
Presidente  
*Díaz García, Elena*  
*Menéndez García, María Yovana*  
*Iglesias Fernández, Jesús Enrique*  
*Santiago González, Iván de*

Secretario General:  
*Iriondo Colubi, Agustín*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 6 de noviembre de 2025, 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 V. E. de 6 de octubre de 2025 -registrada de entrada el día 15 del mismo mes-, examina el expediente de revisión de oficio de la adjudicación del contrato de servicio de transportes sociosanitario de mujeres en situación de emergencia, víctimas de violencia de género y/o agresiones sexuales, entre el 1 de abril de 2022 y el 10 de enero de 2023.

De los antecedentes que obran en el expediente, resulta:

**1.** Mediante escrito fechado el 13 de mayo de 2025, el representante de la adjudicataria del servicio solicita el inicio del “procedimiento de revisión del acto nulo por el que se adjudica el contrato al que responden los servicios prestados” y que se le abone la cantidad de veintiocho mil setecientos cuarenta nueve euros y treinta y ocho céntimos (28.749,38 €).

Expone que, vencido el contrato de servicio de transportes sociosanitario de mujeres en situación de emergencia, víctimas de violencia de género y/o agresiones sexuales, desde el 1 de abril de 2022, la empresa recibió la orden desde la Dirección General de Igualdad, de seguir prestando el servicio, prestación que efectivamente se llevó a cabo hasta el 10 de enero de 2023.

Adjunta a su escrito copia de la factura A- 3188, de fecha 24 de octubre de 2022, por importe de 16.365,23 euros, en concepto de "servicio de transporte sociosanitario de mujeres en situación de emergencia, víctimas de violencia de género y/o agresiones sexuales y del personal acompañante en la Comunidad Autónoma de Asturias, los meses de abril a septiembre de 2022"; del justificante de registro de la factura A-3188, de fecha 25 de octubre de 2022; de la factura A-1587, de fecha 31 de mayo de 2022, por importe de 14.876 euros, en concepto de "servicio de transporte sociosanitario de mujeres en situación de emergencia, víctimas de violencia de género y/o agresiones sexuales y del personal acompañante en la Comunidad Autónoma de Asturias, así como del listado con la relación de servicios prestados por la empresa, en el que constan los realizados desde el 15 de septiembre de 2021 hasta el 30 de diciembre de 2022.

**2.** Con fecha 27 de junio de 2025, la Consejera de Presidencia, Reto Demográfico, Igualdad y Turismo, a propuesta de su Secretaría General Técnica, dicta resolución por la que se acuerda iniciar el procedimiento de revisión de oficio del contrato de servicio de transportes sociosanitario de mujeres en situación de emergencia, víctimas de violencia de género y/o agresiones sexuales, por el periodo comprendido entre el 1 de abril de 2022 y el 10 de enero de 2023.

Consta en sus antecedentes que el 9 de diciembre de 2021 se adjudicó a ..... el contrato para la prestación de los servicios mencionados, por importe de 14.876 euros y un plazo de ejecución que se iniciaba el 1 de enero de 2022 y finalizaba en marzo. Se indica seguidamente que el 13 de mayo de 2025, la

adjudicataria “formula solicitud de revisión de oficio de actos nulos argumentando, en esencia, que durante el período comprendido entre el 1 de abril de 2022 y el 10 de enero de 2023, la empresa siguió recibiendo solicitudes de prestación de servicios de transporte que efectivamente se llevaron a cabo”. Y añade que, el 24 de octubre de 2022, la mercantil “presentó una factura correspondiente a la prestación del servicio durante los meses de abril a septiembre de 2022 por un importe total de 16.365,23 €. La factura se rechazó por la Dirección General de Igualdad, ante la falta de contrato. La empresa continuó prestando el servicio hasta el 10 de enero de 2023, reclamando por este último periodo, 12.384,15 €. Por ello, interesa el abono de un importe total de 28.749,38 €”.

Finalmente, se explica que, según el informe de la Jefa de Servicio de Violencia de Género, de 27 de junio de 2025, que se remite al elaborado por la Coordinadora del Centro de Crisis para Víctimas de Agresiones Sexuales del Principado de Asturias, el día 24 del mismo mes -los cuales obran a continuación en el expediente-, “en relación al primero de los traslados realizados el día 1 de abril de 2022, existe una discrepancia por importe de 2,7 €, por cuanto la empresa señala que le han sido abonados 203,64 €, si bien, la cifra real de abono es de 206,34 €. (...) De la documentación aportada por la empresa, consta la prestación de un servicio, el 26 de agosto de 2022, con origen en el Centro de Crisis (...), que no se ve reflejado en los registros del Centro de Crisis. Este servicio tiene un importe de 235,23 €”.

Por ello, concluye que la cantidad resultante a abonar a la empresa por los servicios prestados asciende a 28.511,45 €, resultantes de la diferencia entre la cantidad reclamada (28.749,38 €) y las incidencias reseñadas.

**3.** Previa petición formulada por la Instructora del procedimiento, el 1 de septiembre de 2025 la Jefa de Servicio de Violencia de Género, con el visto bueno de la Directora General de Igualdad, remite el listado con la relación de servicios prestados por la empresa en el que constan los servicios entre el 1 de

abril de 2022 y el 10 de enero de 2023, con indicación de la fecha e importe correspondiente a cada traslado.

**4.** El día 3 de septiembre de 2025, la Instructora suscribe un informe en el que manifiesta que “concorre causa de nulidad al haberse adjudicado un contrato prescindiendo del procedimiento contractual legalmente establecido, de acuerdo con lo previsto en el artículo 47 de la LPAC, cuyo apartado 1.e) alude a “los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido”. Asimismo, señala que “la consecuencia de esta nulidad debe ser, en su momento, la liquidación del contrato, lo que ha de suponer el reconocimiento y abono al contratista de la cantidad de 28.511,45 euros por los servicios efectivamente prestados”.

Con la misma fecha, comunica a la mercantil interesada la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días hábiles, poniendo a su disposición una copia del expediente.

**5.** Con fecha 12 de septiembre de 2025, el representante de la mercantil presenta un escrito de alegaciones, por medio del cual manifiesta su “conformidad” con el procedimiento seguido y solicita que “se dicte resolución acordando el pronto pago de la cantidad de 28.511,45 € por los servicios efectivamente prestados para la Administración y no satisfechos”.

**6.** El día 15 de septiembre de 2025 la Instructora suscribe un nuevo informe en el que, tras reiterar las consideraciones expresadas en el emitido el día 3 - anterior 4-, afirma que procede solicitar el preceptivo informe al Servicio Jurídico del Principado de Asturias.

**7.** Previa petición formulada por la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora, el 29 de septiembre de 2025 un Letrado del Servicio Jurídico del Principado de Asturias informa que “procede la revisión de oficio, así como la

indemnización a la entidad mercantil reclamante en cuantía de 28.511,45 euros”, al entender que, en este caso -a diferencia de otros- “la prórroga tácita del contrato se ha prolongado por un periodo de tiempo más de tres veces superior al previsto inicialmente, lo que resulta a todas luces excesivo”. Asimismo, señala que “la cuantía de la prestación llevada a cabo sin cobertura contractual duplica, prácticamente, a la del contrato inicial y excede de la cifra contemplada por el art. 118.1 LCSP para los contratos menores de servicios, sustrayendo importes comparativamente relevantes de la libre concurrencia”. Y subraya que “no parece haberse producido una tentativa de licitación ordinaria previa a la prórroga (...) y no constan en la documentación remitida explicaciones suficientes”.

**8.** A continuación, se incorporan al expediente los antecedentes del contrato de servicio de transportes sociosanitario de mujeres en situación de emergencia, víctimas de violencia de género y/o agresiones sexuales en la Comunidad Autónoma de Asturias (Expte.: IAM-.....-CT), incluyendo los siguientes documentos: a) Informe-propuesta de contratación y Resolución de la titular de la Dirección General de Igualdad de 9 de diciembre de 2021, por la que se adjudicaba el contrato menor de servicio de transporte sociosanitario para usuarias y profesionales del Centro de Crisis para víctimas de agresiones sexuales, por importe de 14.876 €, IVA excluido, y “un plazo de ejecución que comenzará el 1 de enero y su finalización se encuentra condicionada a la formalización de contrato mayor que se encuentra en plena tramitación mediante un procedimiento abierto simplificado por parte de esta Dirección General de Igualdad, iniciada su tramitación en octubre de 2021, siendo previsible su adjudicación para marzo o abril de 2022”. b) Pliego de prescripciones técnicas para la contratación del servicio. c) Convenio de colaboración entre la Administración del Principado de Asturias y ..... para la cobertura en materia de transporte en el Centro de Crisis para víctimas de agresiones sexuales, de 21 de diciembre de 2020. d) Informe de la Dirección

General de Igualdad, de 31 de mayo de 2022, advirtiendo que el servicio contratado se encuentra exento de IVA por aplicación del artículo 20.1.15.<sup>a</sup> de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del impuesto sobre el valor añadido.

**9.** El día 2 de octubre de 2025, la Instructora del procedimiento suscribe propuesta de resolución en el sentido de “declarar la nulidad del contrato (...), en el periodo comprendido entre el 1 de abril de 2022 y el 10 de enero de 2023, al haberse adjudicado prescindiendo del procedimiento contractual legalmente establecido, de acuerdo con lo previsto en el artículo 47 de la LPAC, cuyo apartado 1. e) alude a “los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido”. Y añade que procedería “la liquidación del contrato con la tramitación del correspondiente expediente de gasto, abonando al contratista la cantidad de (...) 28.511,45 € por los servicios efectivamente prestados”.

**10.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 6 de octubre de 2025, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva en el procedimiento de revisión de oficio de la adjudicación del contrato de servicio de transportes sociosanitario de mujeres en situación de emergencia, víctimas de violencia de género y/o agresiones sexuales, entre el 1 de abril de 2022 y el 10 de enero de 2023, objeto del expediente núm. DECO/....., adjuntando, a tal fin, copia del expediente en soporte digital.

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 l) de la Ley del Principado de Asturias

1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra l) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a) y 40.1, letra a) 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), la mercantil que ejercita la acción de nulidad está activamente legitimada para solicitar la revisión de oficio del acto que reputa nulo, por cuanto incide en su esfera patrimonial.

La Administración del Principado de Asturias se halla debidamente legitimada, toda vez que a ella pertenece el órgano que ha dictado el acto, cuya declaración de nulidad es objeto del procedimiento de revisión.

**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 norma 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 dichos límites.

**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 analizar en primer lugar si se cumplen o no sus trámites fundamentales.

En tal sentido, debemos comenzar por examinar la competencia del órgano administrativo para acordar la revisión de oficio, teniendo en cuenta que la LPAC no realiza una atribución concreta y se limita a efectuar una referencia al “órgano competente”. El artículo 25.1 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre régimen jurídico de la Administración del Principado de Asturias, establece que la “revisión de oficio de las disposiciones y actos nulos se realizará por el órgano autor de la disposición o del acto”. Por otra parte, 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), dispone que, “Sin perjuicio de lo que, para el ámbito de las Comunidades Autónomas establezcan sus normas respectivas que, en todo caso, deberán atribuir esta competencia a un órgano cuyas resoluciones agoten la vía administrativa, 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, o el titular del departamento, órgano, ente u organismo al que esté adscrita la entidad contratante o al que corresponda su tutela, cuando esta no tenga el carácter de Administración Pública”. Y el apartado 4 del citado artículo prevé que “Salvo determinación expresa en contrario, la competencia para declarar la nulidad o la lesividad se entenderá delegada conjuntamente con la competencia para contratar”.

En el caso que nos ocupa, lo adjudicado verbalmente rebasa con notoriedad los límites de la contratación menor, por lo que no queda comprendido en la delegación vigente (Resolución de 2 de abril de 2024, de la Consejería de Presidencia, Reto Demográfico, Igualdad y Turismo, por la que se delegan competencias de la titular de la Consejería, así como la firma de



resoluciones y actos, modificada por Resolución de 30 de abril de 2024), resultando competente la Consejera para la revisión de oficio.

En cuanto a la instrucción del procedimiento, se han observado sus trámites esenciales, puesto que se ha adoptado un acuerdo de iniciación, se ha dado audiencia y vista del expediente a la mercantil interesada y se ha dictado una propuesta de resolución que da adecuada satisfacción a la obligación legal de motivación, impuesta a los actos que pongan fin a este tipo de procedimientos por el artículo 35.1.b) de la LPAC. Igualmente, se ha incorporado a aquel el preceptivo informe del Servicio Jurídico del Principado de Asturias, exigido, para los procedimientos de revisión de oficio con tal carácter, en el artículo 6.1.f) del Decreto 20/1997, de 20 de marzo, por el que se regula la organización y funcionamiento del Servicio Jurídico del Principado de Asturias.

Ahora bien, hemos de señalar que el acuerdo de inicio resulta innecesario y prescindible en el caso de procedimientos seguidos a instancia de un interesado, como sucede en el que ahora examinamos. En ellos, la sola presentación de la solicitud determina el inicio del cómputo del plazo para notificar la resolución expresa -según el artículo 21.3 de la LPAC- por lo que la Administración ha de ceñirse a su tramitación, comenzando por comunicar a los interesados la recepción de la solicitud iniciadora del procedimiento en los términos establecidos por el artículo 21.4, segundo párrafo de la misma norma, lo que se omitió en este caso.

Finalmente, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 106.5 de la LPAC, el procedimiento de revisión de disposiciones o actos nulos deberá resolverse en el plazo de seis meses desde su inicio, transcurridos los cuales sin dictarse resolución, si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud del interesado -tal y como acontece en el presente expediente- se podrá entender la misma desestimada por silencio administrativo y no por caducidad, como entiende la Consejería instructora debido al defecto antes señalado. En el procedimiento examinado, presentada la solicitud de revisión el 13 de mayo de 2025, resulta evidente que dicho plazo no ha transcurrido aún.

**QUINTA.-** Entrando en el fondo del asunto, para la correcta valoración del asunto contemplado, 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 este caso, se somete a dictamen un procedimiento de revisión de oficio de las actuaciones que posibilitaron la continuidad en la prestación de los servicios de transporte sociosanitario de mujeres en situación de emergencia, víctimas de violencia de género y/o agresiones sexuales, entre el 1 de abril de 2022 y el 10 de enero de 2023, ante la falta de adjudicación del correspondiente contrato en forma legal. El procedimiento que analizamos se inicia a petición de la adjudicataria, tras la prestación del servicio sin la debida cobertura contractual.

En lo referente al análisis de la idoneidad del cauce revisor, debemos señalar que, en relación con las vías para depurar supuestos de contratación irregular -como ausencia de crédito presupuestario, adjudicaciones verbales, modificados improcedentes, prórrogas indebidas o utilización de procedimiento de contratación inapropiado, entre otros- y poder abonar las obras o servicios ejecutados, no existe, como hemos indicado en los Dictámenes Núm. 7/2022, 307/2022 y 79/2023, una posición uniforme ni entre los órganos consultivos ni en la jurisprudencia. El Consejo de Estado ha mantenido, tradicional y mayoritariamente, la vía de la revisión de oficio para resarcir al contratista por los servicios prestados en casos de contratación verbal (por todos, Dictámenes 1724/2011, 1056/2019 y 86/2021), pero también ha acudido, en alguna ocasión, al expediente de responsabilidad contractual, *ex* artículo 191 de la LCSP, particularmente en casos de prórrogas indebidas de contratos (entre otros, Dictamen 676/2014) o modificados contractuales *de facto* (por todos, Dictamen

706/2021). En otras ocasiones, ha validado el cauce de la responsabilidad patrimonial, aunque no lo considera adecuado, “pues desde antiguo viene señalando este Consejo de Estado que la responsabilidad patrimonial de la Administración constituye el reflejo, en el ámbito administrativo, de la responsabilidad extracontractual del Derecho común” (entre otros, Dictamen 1112/2019). En la misma línea, no sin reservas, el Tribunal Supremo ha admitido que “la declaración de nulidad de contratos celebrados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido constituye título jurídico para reclamar a la Administración -por vía de la responsabilidad patrimonial- el importe de las facturas emitidas y no pagadas por los servicios efectivamente prestados con base en los contratos declarados nulos; pero, aun en ese caso, solo procederá reconocer el derecho a la indemnización si se acreditare la concurrencia de los requisitos exigidos al efecto, normativa y jurisprudencialmente, conforme al régimen jurídico propio de la responsabilidad patrimonial de la Administración y, entre ellos, señaladamente, el de la antijuridicidad del daño, esto es, que el particular no tenga el deber jurídico de soportar ese daño de acuerdo con (la) Ley” (Sentencia de 21 de diciembre de 2021 -ECLI:ES:TS:2021:4932-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.a).

Por lo que se refiere a las diferencias de criterio en la materia que han mantenido los órganos consultivos autonómicos, nos remitimos a las consideraciones expuestas en nuestros Dictámenes Núm. 302/2022, 247/2023 y 166/2024, en los que también abordábamos la idoneidad de recurrir al mecanismo presupuestario del reconocimiento extrajudicial de créditos como fórmula para la satisfacción del gasto contraído irregularmente, señalando al respecto las conclusiones alcanzadas en el Informe del Tribunal de Cuentas n.º 1415, de fiscalización de los expedientes de reconocimientos extrajudiciales de crédito aprobados por las entidades locales en el ejercicio 2018.

Por lo que atañe a este Consejo, se ha venido analizando casuísticamente cada expediente revisor de actuaciones contractuales irregulares sometido a su

consideración, dictaminando la procedencia de declarar la nulidad ante omisiones manifiestas de procedimiento que erosionan la libre concurrencia en la contratación pública (entre otros, Dictámenes Núm. 276/2018, 115/2019 y 186/2023) o rechazándola cuando la infracción procedimental no es patente u ostensible ni menoscaba los principios que presiden la contratación del sector público (por todos, Dictámenes Núm. 139/2018, 302/2022 y 229/2024). Así pues, desde este órgano consultivo se procura una interpretación estricta de las causas legales de nulidad, evitando su hipertrofia, puesto que, en la calificación de los vicios de los actos administrativos, la anulabilidad es la regla y la nulidad la excepción.

Sentado lo anterior, procede elucidar si, en casos como el que ahora examinamos, es preciso acudir al procedimiento de revisión de oficio de actos nulos o si la extensión de este cauce procedimental a tal tipo de actuaciones implicaría forzarlo de forma improcedente, extendiéndolo más allá del estricto margen al que ha de ceñirse, dado su carácter excepcional. Al respecto, este Consejo entiende, como ha venido haciendo hasta el presente, que para depurar supuestos de contratación irregular en los que concurren causas patentes y notorias de nulidad, la vía que procede es la de la revisión de oficio. Posición que obedece al mandato expreso de la LCSP y al carácter de orden público de la nulidad radical y la subsiguiente obligación legal de la Administración de proceder a su declaración.

En efecto, la nulidad de pleno derecho afecta “al orden general” y, por ello, no desaparece ni por el transcurso del tiempo ni por la aquiescencia de los afectados. Esta consideración explica la obligación que pesa sobre la Administración de proceder a la declaración de nulidad -pues la presunción de validez de los actos administrativos (artículo 39.1 de la LPAC) requiere, incluso en los casos de nulidad, de tal declaración para evitar que sigan surtiendo efectos- tan pronto como sea consciente de ella. Así, según el artículo 106.1 de la LPAC, las Administraciones públicas “declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos (...) en los supuestos previstos en el artículo 47.1”,

mientras que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 107.1 de la misma norma, las Administraciones públicas “podrán impugnar ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo los actos favorables para los interesados que sean anulables conforme a lo dispuesto en el artículo 48”; es decir, cuando la Administración tenga ante sí un acto administrativo nulo -y no susceptible por tanto de convalidación- “debe”, no solo “puede”, declararlo como tal. Y es que cuando el artículo 103.1 de la Constitución señala que la “Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”, si bien, ubica en un mismo precepto el principio de legalidad junto a otros principios de actuación administrativa, no por ello los está situando en un mismo plano cualitativo, siendo el de legalidad el que ha de gozar de posición predominante, de modo que resulta improcedente proyectar los principios de eficacia o eficiencia prescindiendo del ajuste a la legalidad de la actuación de que se trate. Se advierte, a su vez, que la revisión de oficio cuenta con límites específicos destinados a atemperar su ejercicio (artículo 110 de la LPAC), pero entre tales límites no se mencionan los principios de eficacia y economía, que no alcanzan así a amparar el sacrificio de la legalidad. Es por ello que, a nuestro entender, resulta impropio que la Administración proceda a resolver la situación de los afectados a través del expediente más ágil a su alcance, sin depurar aquellos actos viciados por las más graves causas de invalidez, respecto de las cuales el legislador ordena proceder de oficio sin dispensa por criterios de economía.

En el caso examinado, resulta que las actuaciones contractuales que se pretenden revisar -realizadas para garantizar la imprescindible continuidad en la prestación del necesario servicio de transporte sociosanitario de mujeres en situación de emergencia, víctimas de violencia de género y/o agresiones sexuales- se han desarrollado sin atender a las formalidades establecidas por la normativa de contratación pública. En este contexto, el negocio contraído de espaldas a las exigencias esenciales del procedimiento de contratación no deja

de revestir una apariencia de legalidad que es preciso destruir y, una vez asumido que lo que ha de abonarse al contratista es un resarcimiento y no el precio del contrato -presupuesto para que puedan cuestionarse los intereses debidos o el beneficio industrial-, procede la previa revisión del vínculo contractual contraído contrariando el derecho.

Expuesta esa doctrina general, y dejando al margen otros mecanismos de depuración de la contratación irregular que suscitan sus propios reparos (como el reconocimiento extrajudicial de créditos o la vía de la responsabilidad patrimonial, a los que nos hemos referido en ocasiones anteriores, entre otras, Dictámenes Núm. 7/2022 y 302/2022), procede ahondar, en el caso sometido a nuestra consideración, en el carácter contractual o extracontractual de la compensación debida. Al respecto, no puede soslayarse que, faltando un vínculo específico, la responsabilidad no nace del incumplimiento por la Administración de un contrato (que ya no subsistía, pese a la apariencia generada), sino que deriva del funcionamiento -anormal en este caso- de la Administración contratante que no actuó con la anticipación deseable para poder adjudicar el correspondiente contrato antes de abril de 2022 -fecha máxima en la que estaba previsto que se formalizase el nuevo contrato, según consta en la Resolución de adjudicación de 9 de diciembre de 2021-. Pero el ámbito de aplicación de uno y otro régimen de responsabilidad debe aquilatarse cuando nos enfrentamos a supuestos, cuyo contexto delata su pertenencia a uno u otro género, ponderándose, además, que la responsabilidad patrimonial o extracontractual está llamada a operar a modo de cláusula residual que garantice la indemnidad de quienes no cuenten con otro medio. El Consejo de Estado, en doctrina que compartimos, viene ahora estimando (por todos, Dictámenes 606/2020 y 706/2021) que, dado que en la mayoría de los supuestos de contratación irregular se parte de una previa relación contractual que unía al contratista y a la Administración, las prestaciones que deban compensarse están claramente vinculadas con ese previo contrato, de modo que resulta mucho menos forzado que el pago se canalice en el contexto de una responsabilidad de naturaleza

contractual, concluyendo que “el incuestionable contexto contractual que presentan supuestos como el aquí dictaminado, caracterizado por la persistencia en la prestación de un servicio sin solución de continuidad una vez extinguido y no prorrogado un previo contrato, o sin haberse culminado el contrato que estaba tramitándose, obliga a conceder una clara preferencia a la vía de la responsabilidad contractual”. Y en este sentido nos hemos pronunciado en los Dictámenes Núm. 298/2022, 17/2023 y 54/2023, supuestos en los que la prestación contractual se prolongó en los mismos términos que la inicial y en los que no apreciamos una infracción del principio de concurrencia, entre otras circunstancias, porque la extensión del vínculo contractual no resultaba excesiva ni desproporcionada y, además, la Administración ya había iniciado la tramitación del correspondiente procedimiento de contratación en un tiempo razonable.

En el asunto analizado, la nulidad que se persigue se fundamenta en la causa del artículo 47.1.e) de la LPAC, esto es, en la ausencia total de procedimiento. Al respecto, en el informe librado por la Instructora del expediente, se pone de manifiesto la ausencia de tramitación del procedimiento contractual y se reconoce la existencia de un “encargo verbal”. En este contexto, según reiterada jurisprudencia, para que pueda apreciarse esta causa de nulidad, la omisión del procedimiento ha de ser “clara, manifiesta y ostensible”, lo que sucede, entre otros, en los casos de “ausencia total de trámite” (por todas, Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de mayo de 2006 -ECLI:ES:TS:2006:2789-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª). Con relación a este supuesto, ya hemos razonado en la Memoria correspondiente a 2022, en el apartado relativo a Selección de Doctrina -dedicado a la revisión de oficio de actuaciones contractuales irregulares- la procedencia de declarar la nulidad ante aquellas omisiones de procedimiento que infringen de forma manifiesta los procedimientos de contratación pública, erosionando con ello la libre concurrencia (entre otros, Dictámenes Núm. 29/2018, 276/2018 y 270/2022), pues las reglas del procedimiento de contratación operan como garantía de unas concretas finalidades -preservar la concurrencia en condiciones



de igualdad-, de modo que la quiebra de los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que corresponda merece una tacha de nulidad radical.

A la inversa, la actuación administrativa irregular no merecería esa tacha cuando la omisión denunciada no atente, consideradas las circunstancias del caso, contra ese principio de concurrencia. Como hemos señalado en anteriores ocasiones (entre otras, Dictámenes Núm. 298/2022 y 302/2022), “no se deduce una quiebra manifiesta del principio de libre concurrencia cuando la Administración se retrasa por razones atendibles y promueve la concurrencia ya antes del momento en el que se procede a la prórroga irregular”, ponderándose, asimismo, circunstancias tales como la admisión por el contrato extinguido de una duración “comprensiva del tiempo de la prórroga irregular”. En el asunto que nos ocupa, los elementos de juicio presentes impiden apreciar la existencia de los criterios que acabamos de exponer.

Pues bien, de la documentación obrante en el expediente se desprende que la Dirección General de Igualdad contrató la prestación del servicio de transporte sociosanitario de mujeres en situación de emergencia, víctimas de violencia de género y/o agresiones sexuales mediante un contrato menor, adjudicado por un máximo de 14.876 euros- contrato exento de IVA-, con un plazo de ejecución que comenzaba el 1 de enero de 2022 y cuya finalización se vinculaba a la finalización del nuevo contrato (que estaba en tramitación desde octubre de 2021 mediante un procedimiento abierto simplificado), lo cual estaba previsto “para marzo o abril de 2022”, sin que -llegada la fecha señalada- haya constancia de que se adjudicase el contrato correspondiente.

Por tanto, los servicios de transporte ejecutados, con cargo a las facturas en cuestión, son aquellas que se desarrollaron en un periodo en el que no existía un expediente de contratación vigente para las mismas, esto es entre el 1 de abril de 2022 y el 10 de enero de 2023, por entender la Administración contratante que se trata de “servicios que resultan imprescindibles, urgentes y necesarios para la adecuada protección y seguridad de dichas mujeres”. De lo



anterior se colige, tal y como asume la Administración en la resolución de inicio del procedimiento, que la Dirección General de Igualdad procedió a acordar la continuidad de la prestación en las mismas condiciones económicas y con el mismo empresario, durante más de nueve meses, lo que supone una prórroga ilegal de un contrato menor, proscrita por el artículo 29.8 de la LCSP.

Además, tal y como subraya el Servicio Jurídico del Principado de Asturias, la cuantía de la prestación llevada a cabo sin cobertura contractual (28.511,45 €) “duplica prácticamente a la del contrato inicial” (que, recordemos, era de 14.876 €) y excede del límite establecido por el art. 118.1 LCSP para los contratos menores de servicios (15.000 €), sustrayendo importes, comparativamente relevantes, de la libre concurrencia.

Con esta forma de proceder, resulta evidente, por tanto, que se ha omitido de forma clara, manifiesta y ostensible, el procedimiento legalmente exigible, lo que supone una clara contravención por parte de la Administración actuante de la prohibición de contratar verbalmente, impuesta por el artículo 37.1 de la LCSP. Y esa infracción atenta contra la finalidad que inspira la ordenación de los procedimientos de contratación, al haberse sustraído el negocio a la libre concurrencia. En consecuencia, este Consejo estima que, por las razones señaladas, procede el supuesto de nulidad radical, establecido en el apartado e) del artículo 47.1 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 correspondientes al contrato declarado nulo requiere su preceptivo y previo sometimiento al ejercicio de la función interventora, de conformidad con lo establecido en los artículos 54.1 y 56.1.a) del Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio, por el que se aprueba el texto refundido del Régimen Económico y Presupuestario.

En la propuesta de resolución, la Consejería acude al importe de las facturas sin detracción del beneficio industrial, extremo que se estima justificado en la medida en que estamos ante una prestación de servicios que se realiza por circunstancias atendibles, sin que se aprecie en ninguna de las partes un propósito de sustraer interesadamente el negocio a la libre concurrencia. Como indicamos, entre otros, en el Dictamen Núm. 186/2023, es patente, tal como pone de manifiesto el Dictamen 55/20 del Consejo Consultivo de La Rioja, que reconocida la responsabilidad de la Administración en la irregularidad cometida, “si el valor pecuniario que se atribuyera a la prestación irrestituible fuera menor (que el de la factura), se produciría el contrasentido de que a la Administración (...) le habría resultado más ventajoso contratar de manera irregular que hacerlo correctamente”, debiendo coincidir en estos supuestos las valoraciones del enriquecimiento y el correlativo empobrecimiento de una y otra parte. Esta conclusión -que encierra el abono de un beneficio industrial, al tiempo que descarta el de un interés moratorio- se estima acorde con la jurisprudencia que cuestiona la responsabilidad cuando media por parte del contratista “una participación esencial y voluntaria en la generación de la causa de la nulidad” (Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de diciembre de 2021 -ECLI:ES:TS:2021:4932-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) y que la acoge cuando el desequilibrio viene ocasionado por “prestaciones del particular que no se deban a su propia iniciativa ni revelen una voluntad maliciosa del mismo, sino que tengan su origen en hechos, dimanantes de la Administración pública, que hayan generado razonablemente en ese particular la creencia de que le incumbía un deber de colaboración con dicha Administración” (Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de diciembre de 2012

-ECLI:ES:TS:2012:8362-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.ª). La mercantil atiende aquí a un requerimiento de la Administración y es ajena a la génesis de la actuación irregular, sin que, por parte del órgano de contratación, se hayan ofrecido explicaciones sobre las incidencias suscitadas en la nueva licitación.

En cuanto al abono de intereses de demora, este Consejo viene considerándolo improcedente en aquellos casos en los que el pago deriva de una previa anulación de lo actuado, en tanto que su devengo no puede asociarse a un débito ilíquido y privado de soporte contractual (por todos, Dictámenes Núm. 133/2021, 7/2022 y 258/2023). En esta línea, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 22 de febrero de 2023 -ECLI:ES:TSJAS:2023:442- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª) razona que no cabe cuando lo que se fija es “una indemnización en favor del contratista con expreso fundamento en el principio de interdicción del enriquecimiento injusto de la Administración”. La reciente jurisprudencia (Sentencias del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, de 27 de enero de 2025 -ECLI:ES:TS:2025:294-; de 28 de enero de 2025, -ECLI:ES:TS:2025:295- y de 29 de septiembre de 2025, -ECLI:ES:TS:2025:4073-) ha venido a sentar que “el contratista que de buena fe continúa prestando un servicio, a petición de la Administración, una vez expirada la duración del contrato y sin modificado alguno, no puede resultar perjudicado económicamente” y que, cuando estamos ante una “secuencia de continuidad, sin modificación alguna, entre la prestación del servicio prevista en el contrato y la realizada con posterioridad”, el abono de intereses no puede entenderse “subordinado a la convalidación formal del gasto”, pero esta doctrina no se estima aplicable a un supuesto en el que la nulidad se promueve por la misma contratista -sin solicitar el interés de demora- y la extensión de la prestación irregular rebasa groseramente la del contrato menor que le precede.

Por último, como ya hemos señalado en ocasiones anteriores (por todas, Dictamen Núm. 17/2023), resta por advertir acerca de la importancia de no

reincidir en prácticas irregulares como las que suscita la actual revisión de oficio, mediante el adecuado cumplimiento de la exigencia legal de programar la actividad de contratación pública, establecida en el artículo 28.4 de la LCSP. Todo ello, sin perjuicio de las responsabilidades que pudieran derivarse para funcionarios y autoridades (disposición adicional vigésima octava de la LCSP).

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que procede revisar de oficio y, en consecuencia, declarar la nulidad de pleno derecho de la adjudicación del contrato de servicio de transportes sociosanitario de mujeres en situación de emergencia, víctimas de violencia de género y/o agresiones sexuales entre el 1 de abril de 2022 y el 10 de enero de 2023.”

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

Gijón, a .....

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.