



En Logroño, el 20 de abril de 2026, reunido el Consejo Consultivo de La Rioja en su sede, con asistencia de su Presidente, D. José Ignacio Pérez Sáenz, de los Consejeros D.^a Ana Reboiro Martinez-Zaporta, D.^a M.^a Belén Revilla Grande, D.^a M.^a Concepción Arruga Segura; y D. Adolfo Alonso de Leonardo-Conde; y del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco; y siendo ponente D.^a Ana Reboiro Martinez-Zaporta, emite, por unanimidad, el siguiente:

DICTAMEN

32/26

Correspondiente a la consulta formulada por la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno, en relación con el procedimiento de *Revisión de oficio de cuatro prórrogas del contrato del “Servicio de asistencia técnica jurídica en las labores de aplicación y revisión de los tributos y demás ingresos de derecho público competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja”*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero

Antecedentes del asunto

El Consejo de Gobierno de la CAR acordó, en reunión celebrada el día 30 de diciembre de 2025 iniciar el procedimiento de revisión de oficio, de forma acumulada, de cuatro resoluciones dictadas por el Consejero de Hacienda y Administración Pública - núm. 467, de 29 de marzo de 2021; núm. 919, de 24 de junio de 2021; núm. 1513, de 9 de octubre de 2021; y núm. 1648, de 14 de noviembre de 2021-, por hallarse incursas en la causa de nulidad de pleno derecho del art. 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, al haber sido dictadas prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, así como designar instructor del procedimiento al Secretario General Técnico de la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno, como órgano competente para la tramitación del procedimiento de conformidad con el art. 11.1.e) del Decreto 51/2023, de 14 de julio.

Del expediente remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería consultante, se desprenden los siguientes extremos:



1. Relativos a la contratación que fue objeto de las cuatro prórrogas dispuestas por las cuatro Resoluciones cuya nulidad se pretende y las circunstancias en que éstas fueron dictadas

A) Mediante Resolución dictada por el entonces titular de la Consejería de Administración Pública y Hacienda el día 19 de diciembre de 2016, se adjudicó a la mercantil Asesores Locales Consultoría, S.A. el contrato de prestación de servicios de asistencia técnico-jurídica en las labores de aplicación y revisión de los tributos y demás ingresos de derecho público competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR), por un importe total, IVA incluido, de 6.206.694,78, distribuido en tres concretas aplicaciones presupuestarias de las dos anualidades (2017 y 2018) a que se extendía su duración.

Tal Resolución vino precedida del correspondiente expediente de contratación, tramitado con sujeción a las reglas de aplicación del procedimiento abierto con varios criterios de adjudicación, previstos en los artículos 138.2 y 150 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

Y, frente a la misma, se interpuso recurso ante el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales por dos de las empresas que concurrieron a la licitación, siendo ambos inadmitidos, por extemporáneos, mediante sendas Resoluciones de 24 de febrero de 2017.

Tras ello, hallándose debidamente constituida por la adjudicataria la garantía definitiva (por importe de 256.474,99 euros), el día 3 de marzo de 2017 el titular de tal Consejería y el representante de la repetida adjudicataria suscribieron el documento administrativo por el que se formalizó el contrato.

B) Según establece la cláusula primera del documento administrativo en que quedó formalizado el contrato, constituía su objeto la asistencia en el ejercicio de las funciones de aplicación (inspección, gestión y recaudación) y revisión de tributos locales y recaudación ejecutiva de todo tipo de ingresos de derecho público cuya gestión correspondiera a la CAR, a fin de hacer efectivas las delegaciones recibidas de los municipios de La Rioja al amparo de lo dispuesto en el art.7 del Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, así como en el ejercicio de las funciones administrativas conducentes al cobro de los ingresos de derecho público conforme a lo establecido en el art. 160.2.b) de la Ley 58/2003, de 15 de diciembre, General Tributaria y el art. 10 de la Ley 47/2003, de 28 de noviembre, General Presupuestaria.

Y, según refleja la cláusula cuarta de igual documento administrativo, el plazo de



duración del contrato era de dos años, contados a partir del día 16 de abril de 2017, susceptibles de prórroga anual, de forma expresa y por mutuo acuerdo de las partes, con un máximo de dos años, por así preverlo la cláusula quinta.

C) Mediante Resolución del entonces titular de la Consejería de Administración Pública y Hacienda de 15 de abril de 2019 se dispuso una primera prórroga del contrato, por una anualidad, contando con la previa aceptación de la contratista.

Y mediante Resolución de igual Consejero del día 7 de abril de 2020, se dispuso la segunda y última posible prórroga del contrato, de conformidad con sus previsiones, también en este caso por una anualidad y contando con la previa aquiescencia de la contratista.

D) Mediante Resolución de 11 de noviembre de 2020, la Consejería de Hacienda y Administración Pública inició expediente para la contratación del servicio de asistencia que venía prestando la contratista, el que iniciaría su vigencia coincidiendo con la expiración de la segunda y última de las prórrogas citadas en el punto anterior.

Sin embargo, la tramitación de tal expediente hubo de suspenderse cautelarmente en varias ocasiones, previa Resolución en tal sentido del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, lo que, en la práctica, impidió licitar y adjudicar el nuevo contrato antes de que expirara aquella segunda y última prórroga.

En tal contexto, la Consejería de Hacienda y Administración Pública consideró factible prorrogar el contrato vigente hasta el inicio del nuevo contrato, al amparo de lo dispuesto en el art. 29.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP), respetando el máximo de nueve meses que éste impone, acogiendo la tesis a favor de tal solución que la DGT proponía en su informe de 18 de febrero de 2021.

Y, de hecho, contando con la previa aceptación del contratista, el titular de dicha Consejería aprobó cuatro prórrogas extraordinarias y sucesivas de aquel contrato mediante Resoluciones de 29 de marzo, 24 de junio, 9 de octubre y 14 de noviembre de 2021, sustentándose expresamente en el antedicho precepto de la LCSP.

E) Aquellas cuatro prórrogas extraordinarias tuvieron diferente duración: 3 meses en el caso de la primera y la segunda; 1 mes en el caso de la tercera; y 2 meses en el de la cuarta, sin perjuicio de que, esta última se diera por finalizada por la Administración antes de su expiración, lo que se anticipó a la contratista mediante la oportuna comunicación

Y, coincidiendo con la fecha de finalización de la cuarta prórroga, inició su vigencia el nuevo contrato, adjudicado finalmente a una concreta empresa tras la oportuna licitación

y su formalización en el correspondiente documento administrativo.

2. Relativos a lo acontecido tras la expiración de la última de aquellas cuatro prórrogas

A) Días después de la finalización de la cuarta prórroga extraordinaria, la contratista saliente presentó la Memoria de Gestión durante el ejercicio 2021, así como la oportuna rendición de cuentas.

De seguido, la Dirección General de Tributos, en su condición de órgano gestor del contrato, le requirió a fin de que aportara información y documentación adicional, calificándola de absolutamente imprescindible al objeto de poder continuar desarrollando las labores de gestión y revisión tributaria con la asistencia de la empresa adjudicataria del nuevo contrato.

Durante los meses siguientes, el órgano gestor de aquel contrato y la contratista saliente se dirigieron escritos varios, por los que, en esencia, el primero instaba a la segunda a dar cumplimiento a las obligaciones derivadas del contrato, aportando información y documentación adicional, y ésta, por su parte, afirmaba haberlo hecho e instaba a la Consejería a facilitarle los datos necesarios para emitir la factura correspondiente a la liquidación del ejercicio 2021, pendiente de pago, intimándole a cesar su inactividad al respecto.

B) En fecha inconcreta de marzo de 2023, la contratista saliente interpuso recurso contencioso-administrativo frente a la vía de hecho que, a su juicio, entrañaba la desatención, por parte de la Consejería, de sus solicitudes de la información necesaria para emitir factura, el cual fue admitido por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de La Rioja, sustanciándose por los trámites del procedimiento ordinario con el núm. 92/2023.

C) La Consejería, por su parte, formuló consulta a la Dirección General de Servicios Jurídicos, el día 30 de octubre de 2024, sobre la viabilidad de iniciar un expediente de resolución del contrato, pese a haber finalizado su plazo de ejecución, y sobre si, en tal caso, resultaría necesario, con carácter previo, levantar acta de recepción negativa del servicio contratado.

Dicha consulta fue evacuada mediante informe de 5 de diciembre de 2023, por el que, a la vista de los antecedentes facilitados, los Servicios Jurídicos se pronunciaron en términos favorables en cuanto al inicio de un eventual expediente de resolución del contrato, pese a haber finalizado su plazo de ejecución, confirmando la procedencia de levantar acta negativa de recepción del servicio con carácter previo.

D) El día 26 de marzo de 2024, hallándose reunidos en la sede de la DGT los concretos

representantes designados por la Consejería y el Administrador de la contratista saliente, debidamente citado al objeto de celebrar el acto de recepción formal del servicio prestado por ésta hasta el día 31 de diciembre de 2021, se levantó Acta por la que se hizo constar la negativa de la Consejería a recepcionarlo, por no encontrarlo conforme con lo establecido en el contrato, los pliegos y el resto de documentación contractual.

Tal Acta fue suscrita por el Administrador de la contratista, en disconformidad con su contenido.

E) El día 25 de septiembre de 2024, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de La Rioja dictó sentencia por la que desestimó el recurso interpuesto por la contratista al que se ha hecho referencia en el punto 7 anterior.

3. Relativos al expediente de resolución contractual iniciado y tramitado por la Consejería

A) El día 27 de enero de 2025, la Consejería consultante dictó Resolución por la que dispuso: **i)** iniciar el procedimiento de resolución del contrato que le vinculaba con la contratista saliente (desde su adjudicación en noviembre de 2016), por incumplimiento culpable de esta; **ii)** retener la garantía aportada para responder de los saldos no justificados en la rendición de cuentas de aplicación y origen de fondos, así como, en su caso, de los daños y perjuicios ocasionados por tal contratista a la Hacienda Pública; y, **iii)** conferir audiencia a la contratista afectada.

B) Notificada tal Resolución a la contratista el día 28 de enero de 2025 y aceptada su solicitud de ampliación del plazo conferido, ésta formuló alegaciones mediante escrito de 11 de febrero de 2025, registrado en la sede electrónica de la CAR con igual fecha, oponiéndose a la resolución del contrato e interesando el abono de los servicios pendientes y la devolución de la garantía definitiva.

C) Seguido el procedimiento por todos sus trámites, el día 15 de abril de 2025, la SGT de la Consejería actuante formuló Propuesta de Resolución, en el sentido de:

“1º.- Acordar la resolución contractual del «Servicio de Asistencia Técnica Jurídico en las labores de aplicación y revisión de los tributos y demás ingresos de derecho público competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja» (núm. 12-7-2.01- 0001/2017) por incumplimiento culpable del contratista Asesores Locales Consultoría, S.A. (CIF-A92799568) de conformidad con lo establecido en el artículo 223.f) del TRLCSP.

2º.- Retener la garantía definitiva aportada al contrato, por importe de 256.474,99 €, para responder de los saldos no justificados en la obligada rendición de cuentas de aplicación y origen de fondos, así como, en su caso, de los daños y perjuicios ocasionados por la empresa que hayan dado lugar o puedan ocasionar un deterioro a la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja como consecuencia del contrato de referencia.



3º.- Liberar el crédito dispuesto no sujeto a reconocimiento de obligaciones por importe de 2.892.057,62 € de acuerdo con lo previsto en el Informe de la Dirección General de Tributos de fecha 14 de abril de 2025 y lo señalado en el fundamento sexto anterior.

4º.- Evacuar los restantes trámites oportunos previstos en el art. 109 del Real Decreto 1098/2001 y en los arts. 76 y 79 de la Ley 4/2005”.

D) Remitido el expediente a la Dirección General de los Servicios Jurídicos, emitió informe el 29 de abril de 2025, en sentido favorable a la resolución del contrato por incumplimiento culpable del contratista, así como a la incautación de la garantía, y la tramitación de un expediente para responder de los daños y perjuicios acaecidos por la deficiente ejecución del contrato de servicios.

E) La Consejería remitió el expediente, tras ello, a este Consejo, para dictamen, el cual fue emitido el día 23 de julio de 2025 por unanimidad de sus miembros.

Como conclusión única, en tal dictamen (D.51/25) se señaló:

“No procede la resolución del contrato concertado el día 3 de marzo de 2017 por la Consejería consultante y la empresa contratista, al invocarse como causa de la misma determinados incumplimientos de dicha empresa producidos durante la vigencia de sus cuatro últimas prórrogas, todas ellas dispuestas sin amparo legal.

De hecho, aquellas cuatro últimas prórrogas, que extendieron sus efectos desde el día 6 de abril hasta el 31 de diciembre de 2021, constituyeron cuatro actos de adjudicación viciados de nulidad de pleno derecho, por haberse prescindido total y absolutamente, en tales adjudicaciones, del procedimiento que hubiera debido seguirse al efecto”.

F) Mediante Resolución de la Consejería consultante de 19 de diciembre de 2025 se dispuso el archivo del procedimiento de resolución contractual a que nos referimos, a consecuencia del Dictamen núm. 51/25 del Consejo Consultivo de La Rioja y con el fin de dar cumplimiento a lo dictaminado en cuanto a la nulidad de las cuatro últimas prórrogas de la prestación realizada por la contratista.

E, igualmente, se dispuso, mediante aquella Resolución, solicitar a la Dirección General de Tributos que emitiera informe sobre la procedencia de iniciar un nuevo procedimiento de resolución contractual por incumplimiento culpable referido a la ejecución realizada por la contratista durante la vigencia del contrato amparada por los Pliegos.

Tal informe, no obra en el expediente.

Segundo

Tramitación del procedimiento de revisión de oficio

1. El Acuerdo por el que se inició el procedimiento de revisión de oficio al que se contrae nuestro dictamen fue puesto a disposición de la contratista afectada, por conducto electrónico, el mismo día de su adopción -30 de diciembre de 2025-, siendo aceptado por ésta el día 31 de igual mes y año.

Tras solicitar en dos ocasiones la ampliación del plazo para formular alegaciones, lo que le fue concedido mediante sendas Resoluciones de la SGT de la Consejería consultante de 14 y 16 de enero de 2026, la contratista finalmente formuló alegaciones mediante escrito presentado en el registro electrónico de la CAR el día 26 de enero de 2026.

A su través, la citada contratista: i) mostró su disconformidad con la eventual declaración de nulidad de las Resoluciones por las que se dispusieron aquellas cuatro prórrogas extraordinarias, aun reconociendo que el art. 29.4 LCSP (en que la Consejería sustentó las mismas) no era de aplicación en aquel supuesto; ii) Atribuyó a tal Consejería la responsabilidad de haber actuado, al disponer aquellas prórrogas, contra Derecho, afirmando haberse limitado a aceptar continuar prestando sus servicios durante sus respectivos plazos de vigencia en la firme creencia de que venía obligada a hacerlo; y, iii) subsidiariamente, para el supuesto de que tales Resoluciones fueran declaradas nulas de pleno derecho, reivindicó su derecho a percibir la oportuna compensación económica por los servicios prestados durante la vigencia de aquellas prórrogas.

Solicitó, en coherencia con sus alegaciones, que se tuviera por mostrada su oposición a la declaración de nulidad de las repetidas Resoluciones y, subsidiariamente, interesó el abono de los servicios prestados durante las prórrogas dispuestas por éstas y la devolución de la garantía indebidamente incautada.

A dicho escrito, la contratista acompañó el escrito de alegaciones que presentó el día 11 de febrero de 2025 en el expediente de resolución contractual, al que nos hemos referido en el punto 11 del Antecedente Primero y el informe pericial que adjuntó al mismo.

2. A petición del Instructor, el día 18 de febrero de 2026, la DGT emitió informe sobre las alegaciones formuladas por la contratista, concluyendo lo siguiente:

“-No puede apreciarse una responsabilidad exclusiva de la Administración actuante en la tramitación de las cuatro prórrogas extraordinarias, por cuanto estas fueron acordadas de mutuo acuerdo entre las partes, sin oposición alguna por parte del contratista.

-La existencia de responsabilidad por parte de (la contratista) queda demostrada en el cumplimiento defectuoso del servicio prestado.



-Los incumplimientos del contrato por parte de (la contratista) actúan como causa justa para no proceder a la liquidación de la prestación del servicio, sin que ello dé lugar a un enriquecimiento injusto.

-El cómputo del plazo de garantía no se ha iniciado debido a la existencia de un Acta de recepción negativa firme y consentida”.

3. El día 2 de marzo de 2026, el Instructor formuló Propuesta de Resolución, planteando “1º.- *Declarar nulas de pleno derecho las cuatro prórrogas acordadas por Resoluciones núm. 467, de 29 de marzo de 2021; núm. 919, de 24 de junio de 2021; núm. 1513, de 9 de octubre de 2021; y núm. 1648, de 14 de noviembre de 2021; acordadas por el entonces Consejero de Hacienda y Administración Pública en su condición de órgano de contratación, para la continuidad del «Servicio de asistencia técnico jurídica en las labores de aplicación y revisión de los tributos y demás ingresos de derecho público competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja» (expediente núm. 12-7-2.01-0001/2017) entre el 16 de abril de 2021 y el 31 de diciembre de 2021 por los motivos expuestos en la presente propuesta”.*

4. El día 4 de marzo de 2026, el Instructor trasladó el expediente a la Dirección General de los Servicios Jurídicos, solicitando su preceptivo informe, el que fue emitido el día 11 de marzo.

En este informe se identifica al órgano competente para iniciar y el resolver el procedimiento de revisión en este caso -el Consejo de Gobierno-; se concreta el precepto jurídico en que se sustenta la nulidad de pleno derecho que se propone declarar; y se indica que tal procedimiento de revisión y la eventual nulidad de pleno derecho traen causa del Dictamen D.51/25 de este Consejo.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 20/03/2026 registrado de entrada en este Consejo el mismo día, la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno, remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito, firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 23/03/2026, 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 a la Consejera señalada en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo en los procedimientos de revisión de oficio

El carácter preceptivo del dictamen del Consejo Consultivo en los casos de revisión de oficio de los actos administrativos resulta, con toda claridad, de lo dispuesto en el artículo 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas (LPACAP), 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), artículo 11.f) y el Reglamento que la desarrolla (aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, art. 12.2.f).

Segundo

Sobre la nulidad de pleno derecho de las cuatro Resoluciones objeto de revisión

Como ya indicamos en nuestro dictamen D.51/25, las Resoluciones de la Consejería de Hacienda y Administración Pública núm. 467, de 29 de marzo de 2021; núm. 919, de 24 de junio de 2021; núm. 1513, de 9 de octubre de 2021; y núm. 1648, de 14 de noviembre de 2021, por las que dispusieron cuatro prórrogas extraordinarias y consecutivas del contrato del *“Servicio de asistencia técnica jurídica en las labores de aplicación y revisión de los tributos y demás ingresos de derecho público competencia de la Comunidad Autónoma de*



La Rioja", formalizado con la adjudicataria el día 3 de marzo de 2017, no sólo no tenían amparo en el artículo 29.4 LCSP, invocado en todas ellas como sustento de la continuidad de aquel contrato, ya expirada su vigencia y la de sus dos únicas prórrogas posibles, hasta la adjudicación de un nuevo contrato; sino que, en realidad, constituyeron cuatro actos de adjudicación de cuatro nuevos contratos, con igual objeto al de aquel contrato formalizado el día 3 de marzo de 2017, viciados de nulidad de pleno derecho, al haberse prescindido al realizar aquellas adjudicaciones, total y absolutamente, del procedimiento legalmente previsto.

El análisis que nos condujo a la antedicha conclusión al emitir tal dictamen, la cual mantenemos, se basaba sobre los extremos y argumentos jurídicos que, en síntesis, pasamos a detallar:

1. El contrato del *"Servicio de asistencia técnico jurídica en las labores de aplicación y revisión de los tributos y demás ingresos de derecho público competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja"*, objeto de las cuatro prórrogas *"extraordinarias"* dispuestas mediante aquellas cuatro Resoluciones, fue adjudicado y formalizado bajo el imperio legal del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante, TRLCSP), al que, en consecuencia, venía sometido.

Y, a pesar de que, durante la vigencia de aquel contrato, se publicó y entró en vigor la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP), aquel contrato continuó rigiéndose por el TRLCSP, en cuanto se refería a sus efectos, cumplimiento y extinción, incluida su modificación, duración y régimen de prórrogas, por imperativo de lo dispuesto en la D.T 1.2º de la LCSP.

En consecuencia, el artículo 29.4 LCSP, invocado en tales Resoluciones como sustento de las sucesivas prórrogas de aquel contrato para garantizar la continuidad del servicio que la adjudicataria venía prestando, una vez expirada la duración del contrato, no les dio cobertura legal, sencillamente porque tal precepto no resultaba de aplicación al repetido contrato.

2. Aquellas cuatro Resoluciones no tenían encaje en los preceptos del TRLCSP que, por imperativo de aquella D.T. 1.2ª de la LCSP, resultaban de aplicación al contrato, en cuanto afectara a sus prórrogas.

En efecto, los artículos 23.2 y 303.1 del TRLCSP - el primero regulador de la duración de los contratos del Sector Público, en términos generales, y el segundo regulador de igual materia, en el concreto ámbito de los contratos de servicios-, no amparaban prórrogas que no se hallaran contempladas en el contrato, bien por la vía de reconocer a la Administración la facultad de disponerlas con carácter obligatorio para el contratista, bien por la vía de

admitir la posibilidad de ser acordadas por las partes.

Y, en este caso, el contrato al que nos referimos exclusivamente facultaba a la Consejería para prorrogarlo, de forma obligatoria para la contratista, por dos anualidades; expiradas las cuales, en su caso, no se preveía la posibilidad de prorrogarlo por mutuo acuerdo de las partes.

3. Tampoco aquellas prórrogas encajaban en los preceptos del TRLCSP dedicados a la regulación de la modificación de los contratos -arts.105 a 108-.

El PCAP y el PPT del contrato no contemplaban la modificación del contrato en sentido alguno (véase cláusula 26 del PCAP y apartado 82 del Cuadro de Datos Técnicos-Administrativos), sin perjuicio de los supuestos previstos en el propio TRLCSP, de sucesión en la persona del contratista, cesión del contrato, revisión de precios y prórroga del plazo de ejecución (que no de duración del contrato).

Quiere decir esto que cualquier prórroga no prevista en el contrato, como las que nos ocupan, debía cumplir los presupuestos que contempla el art. 107, regulador de las *“Modificaciones no previstas en la documentación que rige la licitación”*, ninguno de los cuales concurría en el caso a que nos referimos.

4. En tal contexto y marco jurídico, este Consejo concluyó, en su dictamen D.51/25 y, que cada una de aquellas cuatro Resoluciones constituyó un acto de adjudicación de un nuevo contrato.

Y, en este Dictamen, no podemos sino refrendar tal conclusión.

En efecto, si, como hemos expuesto, el contrato que vinculó a la Consejería y la contratista hasta la expiración de la segunda y última prórroga dispuesta al amparo de sus pliegos no era susceptible de prórroga extraordinaria alguna, ha de concluirse que aquellas cuatro prórrogas, dispuestas por la Consejería, con la aquiescencia de la contratista, al amparo de un precepto que no resultaba de aplicación ni, por tanto, les daba cobertura legal, vinieron a encubrir cuatro nuevos encargos, que no derivaban ni se hallaban interconectados con el contrato ya finalizado, por más que el servicio objeto de aquellos encargos fuera el mismo que el de este.

Aquellas Resoluciones, por tanto, no hicieron sino solapar, bajo la apariencia de una prórroga lo que, en realidad, era un acto de adjudicación de un contrato de servicios, con idéntico objeto al del contrato expirado y diferente duración en cada caso.

5. El artículo 38 de la LCSP (bajo cuya vigencia se dictaron las Resoluciones objeto de revisión) señala que los contratos de las Administraciones Públicas serán inválidos

cuando lo sea alguno de sus actos preparatorios o el de adjudicación, por concurrir en los mismos alguna de las causas de derecho administrativo o de derecho civil a que se refieren los artículos siguientes. En concreto, el artículo 39 se refiere a las causas de nulidad de derecho administrativo, que son las que enumera el propio artículo, entre las que figura, en el apartado 1) “*las indicadas en el artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*”.

Y, según el apartado e) de dicho artículo 47.1, son nulos de pleno derecho “*los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido*”.

Tercero

Consecuencias de la nulidad de los actos de adjudicación de los contratos administrativos

1. La invalidez del acto de adjudicación contractual se comunica automáticamente al contrato mismo. Ciertamente, el *acto administrativo de adjudicación* y el *contrato administrativo* son actos jurídicos diferentes. Mientras que el acto administrativo adjudicatorio es *unilateral*, y a través de él se manifiesta la voluntad exclusiva de la Administración (órgano de contratación); el *contrato administrativo* es un *vínculo jurídico bilateral* que se perfecciona, como consecuencia de un *acuerdo de voluntades* entre la Administración contratante y el contratista (cfr. arts. 37 y 153. LCSP y 1261.1º y 1262 Cc).

Ahora bien, el hecho de que el *acto de adjudicación* y el *contrato administrativo* sean realidades jurídicas distintas no impide que los vicios que aquejen al *acto de adjudicación* se comuniquen al *contrato* mismo, ya que la declaración de voluntad contractual de la Administración sólo será válida en tanto en cuanto lo sean los actos de preparación y adjudicación del contrato, que sirven de presupuesto a aquella declaración de voluntad.

Esto dicho, si, en el caso que nos ocupa, el acto de adjudicación del contrato es nulo de pleno Derecho, la consecuencia es la propia nulidad del vínculo contractual que Consejería y la contratista pretendieron establecer.

2. A partir de ahí, como señala el artículo 42.1 LCSP, 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*”.

3. Esto supone, en principio, que el procedimiento de revisión de oficio y la consiguiente declaración de nulidad de los actos adjudicatorios deben ser anteriores al expediente que haya de abrirse para la liquidación del contrato y la fijación de la posible



indemnización, toda vez que aquella declaración de nulidad opera como presupuesto, o antecedente lógico, de la liquidación contractual y de la determinación de la indemnización.

Es decir, primero se declara la nulidad, y después se liquida el contrato fundamentado en tal declaración previa.

CONCLUSIONES

Primera

Las Resoluciones de la Consejería de Hacienda y Administración Pública núm. 467, de 29 de marzo de 2021; núm. 919, de 24 de junio de 2021; núm. 1513, de 9 de octubre de 2021; y núm. 1648, de 14 de noviembre de 2021, por las que dispusieron cuatro prórrogas extraordinarias y consecutivas del contrato del *“Servicio de asistencia técnico jurídica en las labores de aplicación y revisión de los tributos y demás ingresos de derecho público competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja”*, formalizado con la adjudicataria el día 3 de marzo de 2017, encubrieron cuatro actos de adjudicación de cuatro nuevos contratos de servicios, con idéntico objeto al de aquél, que se sucedieron sin solución de continuidad durante el periodo comprendido entre el 16 de abril y el 31 de diciembre de 2021.

Tales actos de adjudicación se realizaron prescindiendo, total y absolutamente, del procedimiento legalmente previsto y, por ello, son nulos de pleno derecho.

Segunda

Por efecto de la nulidad de los actos de adjudicación que, en realidad, se dictaron a través de aquellas cuatro Resoluciones, igualmente son nulos los contratos que, derivados de tales adjudicaciones, vincularon a las partes, los que habrán de ser objeto de la oportuna liquidación, en los términos previstos en el art. 42.1 LCSP, tras la declaración de su nulidad de pleno derecho.

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