

En Logroño, a 4 de marzo de 2022, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros D. José M^a Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D^a Amelia Pascual Medrano y D^a Ana Reboiro Martínez-Zaporta, actuando como Secretario en funciones el Consejero de menor edad, D. Enrique de la Iglesia Palacios (art. 9.2 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo), y siendo ponente D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

6/22

Correspondiente a la revisión de oficio, instada por el Ayuntamiento de Alfaro, a través de la Consejería de servicios Sociales y Gobernanza Pública, del Acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno Local, en su sesión celebrada con fecha 14 de septiembre de 2016, para el servicio de "Asistencia Técnica para revisar la catalogación de puestos de trabajo del Ayuntamiento de Alfaro", con la empresa R.V.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del Asunto

Primero

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

1.- Mediante Acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno Local, en su sesión celebrada con fecha 14 de septiembre de 2016, se aprobó la celebración de un contrato menor para el servicio de "Asistencia Técnica para revisar la catalogación de puestos de trabajo del Ayuntamiento de Alfaro" con la empresa R.V,S.L., con CIF B-XXX.XXX, por importe de 12.057,65 euros (base: 9.965,00 euros + 21% IVA: 2.092,65 euros). Dicho Acuerdo fue notificado con fecha 21 de septiembre de 2016.

2.- La prestación objeto del contrato se desarrolló a lo largo de los ejercicios 2016, 2017 y 2018, durante los cuales se produjo una fluida comunicación con la empresa, que fue enviando distinta documentación (su propio manual de gestión y valoración de puestos

de trabajo, el inventario de puestos actualizado, las descripciones de los puestos de trabajo, la documentación a entregar a los empleados para la fase de alegaciones, etc.) toda vez que desde el Área de Personal se fue reenviando la documentación relativa a la descripción y valoración de los puestos revisada y corregida, dentro de la normal ejecución de un contrato de asistencia técnica. Todas estas comunicaciones se encuentran documentadas en el expediente de referencia.

3.- Con fecha 8 de mayo de 2019, la empresa R.V., S.L. presentó la factura correspondiente a los servicios contratados, por importe de 12.057,65 euros (base: 9.965,00 euros + 21% IVA: 2.092,65 euros).

4.- Con fecha 21 de julio de 2021 se emitió Informe por la Técnico de Asesoría Jurídica poniendo de manifiesto que, por diferentes avatares, se ha prolongado en el tiempo la entrega del trabajo, perdiendo por ello el contrato su carácter preceptivo de anualidad. Los trabajos, señala el Informe, no pueden considerarse amparados por el contrato menor original.

En relación con el contenido del Informe de 21 de julio de 2021, se transcribe a continuación la reseña que de él se hace en el Informe de la Secretaría Municipal de 16 de noviembre de 2021.

“El informe señala lo siguiente:

“Reproduciendo la doctrina de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad Autónoma de Madrid, se indica que los contratos menores, tal y como ya indicara el Consejo Consultivo en su Dictamen 15512015, de 8 de abril, permiten simplificar el procedimiento de adjudicación y, con ellos, se trata de satisfacer de una manera rápida determinadas necesidades, dada su escasa cuantía, 50.000 euros en el caso de los contratos de obras y 18.000 euros cuando se trate de otros contratos (artículo 138.3 del TRLCSP), y su duración temporal, puesto que no podrán tener una duración superior a un año ni ser objeto de prórroga (artículo 23.3 del TRLCSP).

Por lo que respecta a su tramitación, sólo exige la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente (art. 111 del TRLCSP). Tampoco pueden ser objeto de revisión de precios (art. 89.2 del TRLCSP).

En el caso objeto del dictamen, **el análisis de lo actuado revela que la adjudicación del contrato menor por un plazo de 18 meses, supera el límite temporal previsto en la norma (un año), por lo que nos encontramos ante un supuesto de nulidad radical establecido en el apartado e) del artículo 47.1 de la Ley 3912015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP) puesto que el contrato menor vulnera la normativa de contratación pública, en concreto el artículo 233 del TRLCSP, y de esta manera, se habrían eludido además, las formalidades previstas en la legislación de contratos para la contratación administrativa, esencialmente, las obligaciones de publicidad y concurrencia.**

Las consecuencias que produce la nulidad del contrato se encuentran previstas en el artículo 35.1 del TRLCSP, de manera 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 entrara 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 relación con las consecuencias derivadas de la declaración de nulidad, la doctrina de esta Comisión Jurídica Asesora ha venido declarando que, en los casos de nulidad, la restitución sólo puede comprender el valor de la prestación realizada, lo que incluye sus costes efectivos, pero no los demás componentes retributivos propios de un contrato válidamente celebrado, dado que, al ser los contratos nulos, no producen efectos económicos propios del contrato eficaz, por lo que la obligación de devolver no deriva, en este caso, del contrato, sino de la regla establecida en el citado artículo 35 del TRLCSP".

4. Por lo expuesto, el informe concluye que la duración del contrato por plazo superior a un año impide calificarlo como contrato menor; motivo por el cual, en su celebración, se prescindieron de los trámites esenciales, incurriendo en causa de nulidad, por ausencia del procedimiento legalmente establecido.

5. En cuanto a las consecuencias que conlleva la declaración de nulidad del contrato, el Informe señala:

"a. El Dictamen 14012004 del Consejo Jurídico de la Región de Murcia considera que, en estos supuestos de nulidad, la obligación de abono de los servicios no tiene por título el contrato, que no existe y es nulo de pleno derecho, sino evitar el enriquecimiento injusto de la Administración que ha recibido tales servicios.

b. Tras analizar el carácter de esta figura del Derecho Civil. -el enriquecimiento injusto-, el Informe recuerda que, en el ámbito de la contratación pública, el tercero de buena fe que contrata con la Administración y que cumple las obligaciones a su cargo no puede verse perjudicado, patrimonialmente, de forma que se produzca un empobrecimiento del mismo con un correlativo aumento patrimonial en la Administración contratante, en sentido amplio, como consecuencia de que esta última ha tramitado irregularmente un procedimiento de contratación y no puede proceder al pago ordinario de las prestaciones realizadas,

c. El Informe señala que se requiere, para apreciar que existe ese desequilibrio patrimonial, que éste no se deba a la propia iniciativa del empresario ni revele una voluntad maliciosa del mismo, sino que tenga su origen en actuaciones derivadas de la Administración Pública, que hayan generado razonablemente en ese particular la creencia de que le incumbía un deber de colaboración con dicha Administración (principios de buena fe y confianza legítima); ya que, en caso contrario, se podría emplear esta acción como medio elusivo de las exigencias formales y procedimentales para asegurar los principios rectores de la contratación pública y de la gestión económico-financiera."

*6. En relación con lo anterior, el Informe concluye que, por el carácter del contrato, por la experiencia del contratista, se debía conocer que las prestaciones difícilmente podían ejecutarse en el tiempo que resultaba del contrato, e igualmente que, dichas prestaciones, una vez superado el plazo de un año, pasaban a quedar fuera de la cobertura del contrato menor. Por este motivo, el Informe considera que **no se da la buena fe del contratista**, lo que habrá de modular el pago*

de la factura por los servicios prestados, que no será tal, sino una indemnización por la ejecución efectivamente prestada.

7. Por todo lo señalado, del Informe se infiere lo siguiente:

- 1) que la ejecución del contrato por plazo superior a un año vulnera el procedimiento legalmente establecido para la celebración de contratos menores;*
- 2) dicha vulneración determina que el contrato haya incurrido en causa determinante de su nulidad de pleno derecho;*
- 3) se precisa en consecuencia la declaración de nulidad del acuerdo de aprobación del contrato menor, que entra en fase de liquidación, debiendo restituirse las partes recíprocamente las cosas que hubiesen recibido;*
- 4) la Administración ha tramitado irregularmente el procedimiento de contratación y no puede proceder al pago ordinario de las prestaciones realizadas, provocando un desequilibrio patrimonial en el empresario que debe ser compensado;*
- 5) dado que ese desequilibrio patrimonial que produce correlativamente el incremento patrimonial de la Administración no tiene su origen en los principios de buena fe y confianza legítima, sino que es un medio elusivo de las exigencias formales y procedimentales establecidas para asegurar los principios rectores de la contratación pública y de la gestión económico-financiera: procede la declaración de nulidad del contrato menor adjudicado mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno Local, en su sesión celebrada con fecha 14 de septiembre de 2016”.*

Segundo

El 16 de noviembre de 2021, la Secretaría del Ayuntamiento emite informe al que nos hemos referido en el Antecedente anterior, en el que, tras exponer los antecedentes de hecho y la normativa aplicable, propone:

*“**Primero.-** Iniciar el procedimiento de revisión de oficio del contrato menor aprobado mediante Acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno Local, en su sesión celebrada con fecha 14 de septiembre de 2016, para el servicio de “Asistencia Técnica para revisar la catalogación de puestos de trabajo del Ayuntamiento de Alfaro”, con la empresa R.V., S.L.*

***Segundo.-** Solicitar el informe preceptivo del Consejo Consultivo de La Rioja, en escrito dirigido a su Presidente, a través de la Consejería de Servicios Sociales y Gobernanza Pública, acompañándolo de la documentación detallada en el artículo 40 del Decreto 8/2002, de 24 de enero, del Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo de La Rioja.*

***Tercero.-** Suspender el plazo máximo para resolver el procedimiento, por el tiempo que medie entre la petición del dictamen y su recepción, de conformidad con el artículo 22.1.d) de la LPACAP.*

***Cuarto.-** Notificar el presente Acuerdo a la empresa contratista R.V., S.L.”.*

La Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Alfaro, en sesión de fecha 18 de noviembre de 2021, adopta Acuerdo conforme con la propuesta de la Secretaría.

Tercero

La resolución de inicio es debidamente notificada a la empresa R.V., S.L. en fecha 22 de noviembre de 2021.

Cuarto

La empresa contratista presenta escrito de alegaciones, de fecha 27 de noviembre, registrado de entrada en el Ayuntamiento el siguiente día 30. El Ayuntamiento lo remite a este Consejo acompañado de escrito fechado el 26 de diciembre de 2021 con posterioridad, por tanto, a la solicitud del dictamen.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 29 de noviembre de 2021, registrado de entrada en este Consejo el 3 de diciembre de 2021, el Ayuntamiento de Alfaro, a través del Excmo. Sr. Consejero de Servicios Sociales y Gobernanza Pública, remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, concretamente a su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito de fecha, firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 3 de diciembre de 2021, 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

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

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad y ámbito del Dictamen del Consejo Consultivo

1.- El carácter preceptivo de nuestro dictamen, en el caso de revisión de los actos administrativos, resulta con toda claridad de lo dispuesto en el art.106.1 LPAC`15, a cuyo tenor, *“las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud del interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1”*

En el caso de la Comunidad Autónoma de La Rioja, el art. 11. f) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, en la redacción dada por la D.A. T de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, concordante con el art. 12.2.f) de nuestro Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, dispone que el Consejo Consultivo de La Rioja emitirá dictamen, preceptivamente, en los asuntos relativos a la *“revisión de oficio de los actos administrativos, en los casos y con los efectos previstos en la legislación vigente”*.

2.- Por lo demás, nuestro dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el citado art. 106.1 LPAC`15, es, además de preceptivo, habilitante de la ulterior decisión revisora de la Administración, que sólo puede declarar la nulidad del acto si aquel dictamen es favorable, esto es, estimatorio de la nulidad denunciada, convirtiéndose, en caso contrario, en obstativo de la revisión, tal y como hemos señalado en diversos dictámenes anteriores.

En cuanto al contenido del Dictamen, necesariamente debe versar sobre el cumplimiento, en el caso sometido a examen de este Consejo, de los requisitos y garantías del procedimiento especial de revisión de actos nulos y los motivos de nulidad contemplados en el art. 106, en relación con el art. 47 de la Ley 30/1992.

Segundo

Legislación aplicable al contrato.

La Disposición Transitoria 1ª de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) establece que los contratos administrativos adjudicados con

anterioridad a la entrada en vigor de la citada Ley se registrarán, en cuanto a sus efectos, cumplimiento y extinción, incluida su modificación, duración y régimen de prórrogas, por la normativa anterior.

Por tanto, al supuesto concreto que nos ocupa resulta aplicable la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP), Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSP'11).

Tercero

Nulidad de pleno Derecho

El artículo 31 de la Ley a la sazón aplicable 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 32 se refiere a las causas de nulidad de derecho administrativo, que son las que se enumera el propio artículo, entre las que figura, en el apartado a), *“las indicadas en el artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre”*. Hoy, artículo 47.1 de la LPACAP.

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”***.

Los contratos menores permiten simplificar el procedimiento de adjudicación (sólo se exige la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente) y, con ellos, se trata de satisfacer de una manera rápida determinadas necesidades, dada su escasa cuantía, 50.000 € en el caso de los contratos de obras y 18.000 € cuando se trate de otros contratos (art. 138.3 TRLCSP'11) y su duración temporal. En efecto, en cuanto a ésta, el artículo 23.3 de la repetida Ley, ***“no podrán tener una duración superior a un año, ni ser objeto de prórroga”***.

A nuestro juicio, es evidente que, si ya en el momento de adjudicarse el contrato, se previó que este tuviera una duración superior a un año, el acto de adjudicación del contrato de servicios objeto de este expediente, sería nulo de pleno Derecho pues, como acertadamente razona la Asesoría Jurídica, la duración del contrato por plazo superior a un año impide calificarlo como contrato menor y tramitar el expediente de contratación y el procedimiento de adjudicación como si lo fuera; motivo por el cual, en su celebración, se prescindieron de los trámites esenciales, incurriendo en causa de nulidad, por ausencia del procedimiento legalmente establecido.

A parecida conclusión se llegaría, aunque tal duración inicial de 18 meses no hubiera estado prevista al inicio del vínculo contractual, pues está acreditado que la prestación objeto del contrato se desarrolló, durante 18 meses, a lo largo de los ejercicios 2016, 2017 y 2018 (excediendo con exceso el plazo máximo del año), con el consentimiento -siquiera sea tácito- de la Administración contratante. Ambas circunstancias (exceso por el contratista del plazo máximo de un año, y aceptación tácita de la Administración) entrañan una nulidad sobrevenida del vínculo contractual.

La Asesoría Jurídica añade en su informe de 21 de julio de 2021 que “*por la experiencia del contratista, se debía conocer que las prestaciones difícilmente podían ejecutarse en el tiempo que resultaba del contrato e, igualmente que, dichas prestaciones, una vez superado el plazo de un año, pasaban a quedar fuera de la cobertura del contrato menor*”. Y concluye que “*no se da la buena fe del contratista, lo que habrá de modular el pago de la factura por los servicios prestados, que no será tal, sino una indemnización por la ejecución efectivamente prestada*”.

Las alegaciones presentadas por la contratista, que imputa al Ayuntamiento los retrasos en la ejecución del contrato, no desvirtúan el criterio mantenido por cuanto que no acredita en modo alguno este extremo.

Pero, si esto es cierto, también lo es que el Ayuntamiento consintió en que la prestación contractual se desarrollase durante un lapso temporal superior a un año.

Sea como fuere, es evidente que, al vulnerarse el límite temporal previsto para los contratos menores, se han eludido también las formalidades previstas en la legislación de contratos para la contratación administrativa, esencialmente, las obligaciones de publicidad y concurrencia.

Cuarto

Consecuencias de la nulidad del acto de adjudicación del contrato de servicios

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, en los contratos menores, como consecuencia de un *acuerdo de voluntades* entre la Administración contratante y el contratista (cfr. arts. 37, 118 y 153.2 LCSP'17 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 el Ayuntamiento y la mercantil pretendieron establecer pues, con arreglo al art. 35.1 del TRLCSP'11, la declaración de nulidad de la adjudicación del contrato conllevará en todo caso la del 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 fuere posible, se devolverá su valor. La parte que resulte culpable deberá indemnizar a la contraria de los daños y perjuicios que haya sufrido.

2. A partir de ahí, la nulidad del contrato entraña que, como señala el art. 35.1 TRLCSP, 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*”. Como puede verse, la regla jurídica que late en este precepto es la misma que anima, en el ámbito de la contratación civil, los arts. 1.303 y 1.307 Cc.

En efecto, la declaración de ser nulo un contrato sinalagmático -como lo es cualquier contrato administrativo de servicio- obliga a deshacer el intercambio de prestaciones que tuvo lugar entre las partes por virtud de ese contrato; debiendo, cada una de ellas, o bien devolver a la otra lo que de ella recibió, o bien, si tal devolución *in natura* fuese imposible, entregarle el valor económico de aquella prestación recibida ya de forma irrestituible.

En ese segundo supuesto, la entrega del valor económico de la prestación percibida opera como un mecanismo para evitar que una de las partes se vea beneficiada, a costa de la otra, por un enriquecimiento injusto, debiendo señalarse que la *prohibición del enriquecimiento injusto* es un principio general del Derecho, (también del Derecho Administrativo), cuya operatividad ha sido proclamada por la jurisprudencia en las más diversas instituciones (especialmente en los contratos y la responsabilidad patrimonial). Así, por todas, puede citarse la STS 1ª de 15-12-1981, cuya doctrina es asumida también en las SSTs, 4ª, de 13-03-2014 y 17-07-2007; y en las SSTs, 3ª, 22-05-2000, 13-02-2002 y 04-02-2009.

Pero, obsérvese bien que, en supuestos como el que nos atañe, la obligación de que el Ayuntamiento indemnice a la mercantil con una cantidad económica no deriva de un principio general del Derecho (la *interdicción del enriquecimiento injusto*), sino de una fuente normativa prevalente *ex art. 1.1. Cc*, como es un precepto del ordenamiento jurídico positivo, el precitado art. 35.1 TRLCSP.

3. En este caso, es indiscutible que los servicios se han prestado, y que, por su propia naturaleza, son irrestituibles *in natura*, pues no pueden devolverse a la mercantil que los ha ejecutado; y, por ello, de no aplicarse las consecuencias indemnizatorias previstas por el art. 35.1 TRLCSP, generaría, en favor del Ayuntamiento, una atribución patrimonial no justificada, que debe evitarse.

A partir de ahí, el importe de la indemnización que la mercantil debe percibir ha de ascender a los 12.057,65 euros (IVA incluido), correspondiente a los servicios efectivamente realizados, según la factura que obra en el expediente.

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

En fin, si es cierto que puede sostenerse *a priori* que el valor económico de la prestación no ha de incluir el beneficio industrial del contratista, también debe repararse en que el tercero ha incurrido en un claro coste de oportunidad pues, al haber realizados servicios para la Administración, no ha podido prestar esos servicios a otros sujetos. De este modo, detraer ese beneficio industrial (cuya cuantía o importe ignora este Consejo) entrañaría, en este caso, un empobrecimiento injustificado para él, y un correlativo enriquecimiento para la Administración.

Por último, del expediente remitido a este Consejo Consultivo no se desprende que exista disconformidad entre el Ayuntamiento y la contratista sobre el valor económico de los servicios.

Quinto

Cuestiones relativas al procedimiento de revisión de oficio y liquidación del contrato

Como ya hemos señalado, el art.35.1 TRLCSP dispone que *“la declaración de nulidad ... de la adjudicación, cuando sea firme, llevará, en todo caso, consigo la del mismo contrato, que entrará en fase de liquidación”*, con la consecuencia de que las partes deberán *“restituirse... 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”*.

Esto supone, en principio, que el procedimiento de revisión de oficio y la consiguiente declaración de nulidad del acto adjudicatorio 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.

No obstante, si esto es así, también es cierto que, como ha señalado el Consejo de Estado (Dictamen de 21-12-2011): *“nada impide, por economía procesal, acumular la declaración de nulidad a la compensación o indemnización, que obviamente debe estimarse y aplicarse según los propios criterios ahora descritos en el art. 35.1 de la Ley de Contratos (sin necesidad de invocar en abstracto el enriquecimiento injusto como principio general del Derecho subsumible en un procedimiento de responsabilidad extracontractual) para **tramitar simultáneamente el procedimiento de revisión de oficio de la adjudicación del contrato por ser nula de pleno Derecho con la compensación por los trabajos realizados** prevista en ese mismo artículo para el supuesto de nulidad de pleno derecho de la misma”*.

Pues bien, en el concreto caso aquí analizado, al Ayuntamiento de Alfaro le asisten indudables razones de economía procesal para tramitar y resolver simultáneamente la revisión de oficio y la fijación de la indemnización, dado que al expediente revisor se han incorporado los antecedentes necesarios para que el órgano competente pueda pronunciarse sobre la procedencia y el importe de la indemnización. En efecto: **i)** figura incorporada al expediente la factura emitida por la mercantil, de la que se infiere su voluntad de ser resarcida en el importe que consta en esa factura; y **ii)** por otro lado, los informes de la Asesoría Jurídica y de Secretaría reconocen la prestación del servicio contratado, si bien a lo largo de los ejercicios 2016, 2017 y 2018

Sexto

Naturaleza de la suma que debe indemnizarse

Para concluir, debe señalarse que, una vez sea fijada esa indemnización, la cantidad de dinero correspondiente no tendrá la condición de *precio de un contrato*, sino que obedecerá a un concepto bien distinto, de naturaleza indemnizatoria o resarcitoria: el de *equivalente económico de una prestación* que, debiendo ser restituida precisamente por la nulidad de aquel contrato, no puede serlo *in natura*.

Por ello, al fijar esa indemnización, la Administración local estará ejerciendo una competencia administrativa específica -la de liquidar un contrato nulo-, que está prevista por el art. 35 TRLCSP'11, y que, según la configura ese precepto, es accesoria o complementaria a la potestad para revisar de oficio los actos administrativos dictados en materia contractual, debiendo ponerse en juego cuando tal revisión entrañe la declaración de nulidad del contrato mismo.

CONCLUSIÓN

Primera

La adjudicación del contrato menor para revisar la catalogación de los puestos de trabajo del Ayuntamiento de Alfaro, por Acuerdo de la JGL de 14 de septiembre de 2016, devino nula de pleno derecho al exceder la prestación de los servicios contratados del plazo máximo de un año, nulidad que acarrea también la del contrato mismo.

Segunda

La consecuencia de dicha nulidad será la liquidación del contrato y la restitución recíproca de las prestaciones, lo que ha de suponer el reconocimiento y abono por el Ayuntamiento a la contratista del importe de la factura presentada.

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.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero