



En Logroño, a 28 de febrero de 2023, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. José Ignacio Pérez Sáenz, y de los Consejeros Sres. D. Enrique de la Iglesia Palacios, D^a Amelia Pascual Medrano, D^a Ana Reboiro Martínez-Zaporta y D^a M^a Belén Revilla Grande, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco, y siendo ponente D^a Ana Reboiro Martínez-Zaporta, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

9/23

Correspondiente a la consulta formulada por el Ayuntamiento de Logroño, a través de la Consejería de Servicios Sociales y Gobernanza Pública, en relación con el procedimiento de *Revisión de oficio de actos nulos de la contratación verbal de actuaciones de emergencia para adecuar las calles y favorecer la movilidad peatonal y ciclista en la Ciudad de Logroño (PROY -022/2022), de la que se derivó la factura n^o E/6200271, de 23 de julio de 2020, emitida por la mercantil PJF, S.A.*

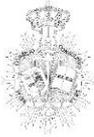
ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del Asunto

Primero

La Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Logroño acordó, el 14 de diciembre de 2022, iniciar expediente de revisión de oficio de acto nulo consistente en la contratación verbal para la ejecución de la “*Actuación de emergencia para adecuar las calles y posibilitar las garantías de higiene y distanciamiento interpersonal así como favorecer la movilidad peatonal y ciclista en la ciudad de Logroño*”, de la que se derivó la factura n^o E/6200271, emitida por *PJF, S.A.U.*, de 23 de julio de 2020, por importe de 1.467,97 euros (IVA incluido), de cuyo expediente resultan los siguientes antecedentes de interés:

1. Con fecha 22 de diciembre de 2021, la Junta de Gobierno Local acordó iniciar expediente de revisión de oficio de actos nulos derivados de las facturaciones generadas por la contratación verbal para la realización de la antedicha Actuación de Emergencia, por infracción del artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC'15).



El citado Acuerdo incluía facturas de *PJF, S.A.U.*, por lo que se dio traslado a tal mercantil del inicio del expediente, a fin de que formulara alegaciones, lo que ésta llevó a efecto, no formulando objeción alguna en cuanto al procedimiento o la cuantía.

2. El 5 de septiembre de 2022, la citada mercantil dirigió a la Jefa de Negociado de Facturación de la Intervención General la factura E/6200271, de 23 de julio de 2020, por concepto del suministro de bases para atornillar pilonas Mod. 430-TPU e importe de 1.467,97 euros (IVA incluido), reclamando su pago.

Tal factura fue trasladada, para su revisión, a la Dirección General (DG) de Espacio Público y Actividades, la que emitió informe el 25 de noviembre de 2022, haciendo constar que el material objeto de tal factura fue efectivamente solicitado por la propia Dirección informante el día 5 de mayo de 2020, si bien no fue servido con el resto de elementos que conformaban el pedido sino posteriormente, lo que motivó que la proveedora emitiera dos facturas: la primera, correspondiente al material inicialmente entregado, y esta segunda factura, por el material entregado a posteriori.

El técnico que suscribe el antedicho informe hace constar que “corresponde su abono”.

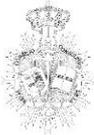
3. El antedicho informe fue trasladado a la Asesoría Jurídica Municipal, la que emitió informe el 1 de diciembre, en el que señala que la documentación obrante en el expediente evidencia que la contratación con la empresa se hizo de forma verbal en el verano de 2020, de forma que carecía de la cobertura, en su caso, del estado de emergencia y que tampoco se ajusta a las prescripciones de la base 40 del presupuesto de 2022 para la atención de tal tipo de actuaciones, proponiendo tras ello, al deducir que tal contratación constituyó un acto nulo de pleno derecho, revisar de oficio el mismo para, en su caso y una vez pronunciado el Consejo Consultivo, proceder al abono de la factura.

4. A propuesta de la D.G. de Espacio Pública y Actividades, formalizada documentalmente el 2 de diciembre de 2022 y fiscalizada por la Intervención General el día 5 de igual mes, la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Logroño acordó el día 7 de diciembre de 2022 derogar, con carácter singular para el expediente, las instrucciones para las operaciones de cierre contable y liquidación del presupuesto 2022, autorizando la tramitación del expediente de gasto a incluir para proceder a la revisión de oficio de acto nulo del encargo verbal a la mercantil *PJF, S.A.U.* del que derivó la repetida factura por importe de 1.467,97 euros.

5. Solicitada la emisión del preceptivo informe de existencia de crédito para hacer frente al antedicho gasto y la fiscalización del mismo, la Sección de Gastos de la Intervención municipal emitió tal informe el día 13 de diciembre de 2022, haciendo constar los datos de asiento contable del crédito.

6. El 14 de diciembre de 2022, la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Logroño acordó iniciar expediente de revisión del oficio del acto nulo del que derivó tal factura, por infracción del artículo 47.1.e) de la LPAC'15.

7. La resolución de inicio del expediente de revisión de oficio se notificó debidamente a la empresa emisora de la factura el 23 de diciembre de 2022, no constando que ésta haya formulado alegaciones.



Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 23 de enero de 2023 y registrado de entrada en este Consejo el mismo día, el Excmo. Sr. Consejero de Servicios Sociales y Gobernanza Pública del Gobierno de La Rioja, a petición del Ayuntamiento de Logroño, remite 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 24 de enero de 2023, procedió en nombre del mismo 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 misma quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo señalada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad y ámbito del Dictamen del Consejo Consultivo

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

Reiteran la necesidad del dictamen del Consejo Consultivo en estos casos nuestra Ley reguladora (Ley 3/2001, de 31 de mayo, art. 11.f) y el Reglamento que la desarrolla



(aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero art. 12.2.f).

2. Estas consideraciones son íntegramente aplicables a “*la revisión de oficio de los actos preparatorios y de los actos de adjudicación de los contratos*” administrativos, que, de acuerdo con el art. 41.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector público (LCSP’17), “*se efectuará de conformidad con lo establecido en Capítulo I del Título V*” de la LPAC’15 (esto es, con los arts. 106 a 111 LPAC’15), lo que supone que la revisión de oficio de actos nulos ha de realizarse mediante el cauce formal establecido por el art. 106 LPAC’15.

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

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

Segundo

Consideraciones sobre la existencia, en este caso, de un acto administrativo de adjudicación.

1. A criterio de este Consejo, es claro que los encargos verbales, y más en el ámbito de la contratación en situaciones de emergencia, constituye un auténtico acto administrativo de adjudicación de un contrato también administrativo. Y ello es así, por graves que sean los vicios que aquejen a ese acto, y por mucho que tal acto se haya exteriorizado o manifestado de manera verbal y no escrita.

2. Si, según una definición generalmente aceptada, acto administrativo es toda declaración de voluntad, conocimiento o juicio emitida por una Administración pública, en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la reglamentaria, el encargo verbal dirigido por el Ayuntamiento a la mercantil *PJF, S.A.U.* que aparece en el expediente constituyó un acto administrativo adjudicatorio de un contrato administrativo, esto es, una declaración de voluntad por la que la Administración municipal, seleccionando a un contratista concreto con exclusión de cualesquiera otros, le encomendó la realización de prestaciones que son propias de un contrato que sólo puede calificarse como administrativo. Este es el contenido esencial propio de los *actos de adjudicación* de los



contratos administrativos, tal como los definen los arts. 150.3 y 151 LCSP'17.

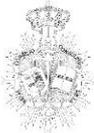
Por otro lado, la naturaleza *administrativa* del contrato que nos ocupa es indudable, tanto por razón de *quien lo adjudica*, una Administración local (art. 2.1 y 3.1.a LCSP'17), como por razón de su *objeto o finalidad*, que es la prestación de un servicio público de titularidad o competencia local, como lo es el mantenimiento de sus propios edificios e instalaciones.

3. En definitiva, aquel encargo verbal constituyó, materialmente, un acto de adjudicación de un contrato administrativo, sin que sea obstáculo a tal apreciación el que, en este caso ese acto administrativo se expresara de forma verbal. En efecto, aunque, ordinariamente, “*los actos administrativos se producirán por escrito a través de medios electrónicos*” (art. 36.1 LPAC'15), la constancia escrita de un acto administrativo no constituye un requisito necesario para su *existencia*. Cuestión bien distinta será la incidencia que esa *forma verbal* produzca sobre la *validez* o la *eficacia* del acto, o las dificultades que entrañe la prueba de la propia existencia y contenido de ese acto; pero, esto dicho, lo cierto es que el ordenamiento jurídico español no proscribiera radicalmente que “*los órganos administrativos ejerzan su competencia de manera verbal*”, sino que incluso contempla esa posibilidad (art. 36.2 LPAC'15).

4. De todo lo anterior, resulta que, en este caso, el Ayuntamiento de Logroño dictó un acuerdo de adjudicación contractual, lo que supone, a nuestros efectos, que existe *materia revisable*, esto es, un acto administrativo susceptible de ser sometido a la potestad revisora de la Administración si incurre en alguno de los vicios que, conforme a los arts. 106 y ss LPAC'15, justifican el ejercicio de esa potestad.

En efecto, y como se ha señalado, de entre los actos dictados por las Administraciones Públicas en el seno de su actividad contractual, el art. 41.1 LCSP'15 identifica, como susceptibles de revisión de oficio, “*los actos preparatorios y... los actos de adjudicación de los contratos*”.

Obviamente, los municipios ostentan la potestad de revisión de oficio de sus propios actos, además de por disponerlos así, *in genere*, el art. 106 LPAC'15, por preverlos así los arts. 4.1.g) y 53 Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL'85).



Tercero

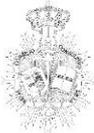
Sobre si la contratación objeto del expediente se ajusta a las previsiones del artículo 120 LCSP'17

Teniendo en cuenta que, en el informe emitido por la DG de Espacio Público y Actividades de 25 de noviembre de 2022 que aparece al inicio al expediente (folio 1) se afirma que el material correspondiente a dicha factura fue solicitado durante el estado de emergencia, concretamente el día 5 de mayo de 2020, y que su tramitación debió realizarse junto con el resto de facturas de “Calles Abiertas”, comenzaremos analizando si la contratación de que derivó tal factura se ajustó a las previsiones del artículo 120 L LCSP'17 (“*Tramitación de emergencia*”), el cual permite al órgano de contratación, en ciertos supuestos, prescindir de “*la obligación de tramitar un expediente de contratación*”, así como “*ordenar la ejecución de lo necesario para remediar el acontecimiento producido o satisfacer la necesidad sobrevenida, o contratar libremente su objeto, en todo o en parte, sin sujetarse a los requisitos formales establecidos en la presente Ley*”.

En tal sentido ha de recordarse que la *tramitación de emergencia* no constituye, en rigor, un *tipo de procedimiento de adjudicación contractual*, sino un *régimen excepcional de contratación* que, bajo ciertas circunstancias, exonera a la Administración de su obligación general de aprobar un expediente de contratación, y que, además, frente a lo que es también una regla general, le permite adjudicar libremente un contrato, “*sin sujetarse a los requisitos formales establecidos en la presente Ley*”.

Se trata, en consecuencia, de un régimen que sacrifica los principios generales que rigen la contratación pública “*libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores*”, por lo que, las disposiciones que lo regulan, que son auténticas *normas excepcionales*, deben interpretarse bajo un prisma decididamente restrictivo (art. 4.2 Cc).

Pues bien, aunque este Consejo es conocedor de la Resolución de la Alcaldía de fecha 4 de mayo de 2020, por la que se declaró la emergencia de las actuaciones provisionales necesarias para adecuar el espacio público, para favorecer la movilidad personal, así como la reapertura de la actividad hostelera y comercial, con el objeto de minimizar el riesgo de contagio y permitiendo el suficiente espacio para garantizar las distancias de seguridad y no pueda descartarse, ab initio, que la contratación a que se refiere el expediente de revisión objeto de consulta se realizara en el marco y bajo la cobertura de aquella Resolución de Alcaldía, como se afirma en el antedicho informe de la DG de Espacio Público y Actividades de 25 de noviembre de 2022, este Consejo coincide con la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento al considerar que, tal sola afirmación del técnico firmante del mismo, huérfana de toda información adicional, no es suficiente para considerar que la contratación a que se refiere la consulta cumpliera los requisitos que



contempla dicho artículo 120 LCSP'17, entre otras cuestiones porque no existe dato alguno que permita confirmar que el adjudicatario quedara obligado a iniciar la ejecución de la prestación en el plazo máximo de un mes desde la fecha de dictado de aquella Resolución de Alcaldía, como exige el apartado 1.c) de tal precepto, y tampoco que, en este caso, el suministro del material solicitado se iniciara, efectivamente, dentro de tal plazo.

En este sentido, cabe destacar que en el repetido informe de 25 de noviembre de 2022 se señala que la adjudicación y solicitud del pedido se produjo el día 5 de mayo de 2020 y que la empresa adjudicataria envió el material de forma fraccionada, realizando una primera entrega tras la que emitió la factura 22/3948 y una segunda entrega, tras la que emitió la factura a que se refiere el expediente.

Sin embargo, en tal informe no se indican las fechas de una y otra entrega y tampoco la fecha de emisión de aquella primera factura 22/3948; datos todos ellos sin los cuales no resulta factible reputar cumplido el requisito temporal previsto en el antedicho precepto.

En cualquier caso, analizado nuestro dictamen 15/22, relativo a la revisión de oficio de otras contrataciones realizadas por el Ayuntamiento de Logroño bajo la cobertura de la Resolución de Alcaldía de 4 de mayo de 2020, hemos confirmado que tal primera factura 22/3948, de 6.483,5 euros de importe, aparecía fechada el 30 de junio de 2020, lo que en su día nos condujo a concluir, asumiendo la postura municipal, que el inicio de la ejecución de la prestación tuvo lugar con posterioridad al día 4 de junio de 2020 y, con ello, la adjudicación no podía considerarse debida a una situación de emergencia

Por igual razón, no podemos sino concluir que la segunda factura emitida por la empresa, objeto del expediente a que se refiere la consulta, no puede considerarse derivada de una contratación de emergencia, al no existir dato objetivo alguno en el expediente del que se desprenda que la empresa contratista iniciara la ejecución de la prestación, consistente en este caso en la entrega al Ayuntamiento de Logroño del material solicitado, dentro del mes siguiente al Acuerdo de contratación sustentado en la Resolución de la Alcaldía, de 4 de junio de 2020.

Cuarto

Nulidad de pleno Derecho

1. El artículo 38 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 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 LPAC’15.*”

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*”.

2. El ya citado artículo 120 de la LCSP’17, tiene la siguiente regulación:

“1. Cuando la Administración tenga que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional, se estará al siguiente régimen excepcional:

a) El órgano de contratación, sin obligación de tramitar expediente de contratación, podrá ordenar la ejecución de lo necesario para remediar el acontecimiento producido o satisfacer la necesidad sobrevenida, o contratar libremente su objeto, en todo o en parte, sin sujetarse a los requisitos formales establecidos en la presente Ley, incluso el de la existencia de crédito suficiente. En caso de que no exista crédito adecuado y suficiente, una vez adoptado el acuerdo, se procederá a su dotación de conformidad con lo establecido en la Ley General Presupuestaria.

b) Si el contrato ha sido celebrado por la Administración General del Estado, sus Organismos Autónomos, Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social o demás entidades públicas estatales, se dará cuenta de dichos acuerdos al Consejo de Ministros en el plazo máximo de treinta días.

c) El plazo de inicio de la ejecución de las prestaciones no podrá ser superior a un mes, contado desde la adopción del acuerdo previsto en la letra a). Si se excediese este plazo, la contratación de dichas prestaciones requerirá la tramitación de un procedimiento ordinario.

d) Ejecutadas las actuaciones objeto de este régimen excepcional, se observará lo dispuesto en esta Ley sobre cumplimiento de los contratos, recepción y liquidación de la prestación.

En el supuesto de que el libramiento de los fondos necesarios se hubiera realizado a justificar, transcurrido el plazo establecido en la letra c) anterior, se rendirá la cuenta justificativa del mismo, con reintegro de los fondos no invertidos.

2. Las restantes prestaciones que sean necesarias para completar la actuación acometida por la Administración y que no tengan carácter de emergencia se contratarán con arreglo a la tramitación ordinaria regulada en esta Ley”.

3. Pues bien, como hemos expuesto, la contratación de la que se deriva la factura E/6200271, de PJJF, no puede considerarse debida a situación de emergencia, pues no existe prueba alguna de que la ejecución de la prestación hubiera de iniciarse o se iniciara, de hecho, en el plazo de un mes desde la fecha de adopción de la Resolución de Alcaldía de 4 de mayo de 2020, que habilitaba la contratación de concretas actuaciones por la vía del artículo 102 LCSP’17.



4. Por tal motivo, debemos de concluir que la adjudicación verbal a *PJF* del contrato de suministro del que deriva la antedicha factura no vino precedida del procedimiento legalmente establecido al efecto, que en este caso consideramos debió ser el ordinario, lo que determina la nulidad de dicha adjudicación.

Quinto

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.

2. A partir de ahí, como señala el art. 42.1 LCSP'17, 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, 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.



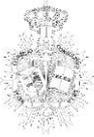
En ese segundo supuesto, la entrega del valor económico de la prestación percibida opera como un mecanismo para evitar que una de las partes se vea beneficiada, a costa de la otra, por un enriquecimiento injusto, debiendo señalarse que la *prohibición del enriquecimiento injusto* es un principio general 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. 42.1 LCSP'17.

3. En este caso, es indiscutible que los suministros se han entregado, 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. 42.1 LCSP'17, generaría, en favor del Ayuntamiento, una atribución patrimonial no justificada, que debe evitarse.

En el presente caso, consideramos que indemnización que la mercantil *PJF* debe percibir asciende al mismo importe que el de su propia factura, IVA incluido, pues cabe razonablemente suponer que tal cantidad es la que el Ayuntamiento habría debido sufragar para recibir el material que se refleja en tal factura en el caso de haber realizado una contratación en forma. En un sentido contrario, si el valor pecuniario que se atribuyera a la prestación irrestituible fuera menor, se produciría el contrasentido de que a la Administración municipal le habría resultado más ventajoso contratar de manera irregular que hacerlo correctamente, efecto que, por absurdo e injusto, debe rechazarse.

En fin, si es cierto que puede sostenerse *a priori* que el valor económico de la prestación no ha de incluir el beneficio industrial del contratista, también debe repararse en que el tercero ha incurrido en un claro coste de oportunidad pues, al haber realizado suministros para la Administración, no ha podido prestar esos servicios a otros sujetos. De este modo, distraer 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 suministros.

Sexto

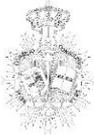
Cuestiones del procedimiento de revisión de oficio y liquidación del contrato

Como ya hemos señalado, el art.42.1 LCSP'17 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 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.

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 Logroño 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 las mercantil afectada, de lo que se infiere su voluntad de ser resarcida en el importe que consta en las mismas; y, ii) por otro lado, de los informes municipales se desprende que el material reflejado en tal factura fue



efectivamente entregado al Ayuntamiento, el que no cuestiona la corrección de su importe.

Así las cosas, careciendo de información que nos permita conocer el valor económico de la prestación y no existiendo discrepancia entre el Ayuntamiento y la contratista en cuanto a que tal valor coincide con el importe de la factura, IVA incluido, este Consejo no puede sino concluir que la indemnización ha de tener igual cuantía.

Séptimo

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. 42 LCSP'17, 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 verbal del contrato objeto de este expediente, para la realización de la actuación de emergencia para adecuar las calles y posibilitar las garantías de higiene y distanciamiento interpersonal así como favorecer la movilidad peatonal y ciclista en la Ciudad de Logroño, es nula de pleno derecho, al no haberse iniciado la ejecución de la prestación convenida en el plazo del mes siguiente al acuerdo de la Alcaldía, de 4 de mayo de 2020, 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 *PJF, S.A.U.* del importe de la factura por ésta presentada, el que asciende, IVA incluido, a 1.467,97 euros.



CONSEJO CONSULTIVO
DE
LA RIOJA

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