



En Logroño, el 5 de junio de 2025, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido, en su sede, con asistencia de su Presidente, D. José Ignacio Pérez Sáenz, y de las Consejeras 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 M.^a Belén Revilla Grande, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

42/25

Correspondiente a la consulta formulada por el Ayuntamiento de Logroño, a través de la Consejería de Política Local, Infraestructuras y Lucha contra la Despoblación, en relación con el procedimiento de *Revisión de oficio del Ayto. Logroño, por la contratación del servicio de asistencia técnica en materia de eficiencia energética, innovación tecnológica y cambio climático*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del Asunto

Primero

La Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Logroño, acordó, el 19 de marzo de 2025, “*iniciar expediente de revisión de oficio del siguiente acto nulo de pleno derecho por la contratación verbal del servicio de asistencia técnica para la realización de trabajos, informes y proyectos técnicos sobre la eficiencia energética, la innovación tecnológica y el cambio climático en la ciudad de Logroño, efectuada por la empresa UTE DYM INGENIEROS con CIF U26567495, cuyo importe asciende a la cantidad de 15.488,00 € euros (IVA incluido) con cargo a la aplicación presupuestaria 172.00.227.99 del presupuesto general municipal para 2025 por infracción de los artículos 37 a 42 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del sector Público y los artículos 47 y 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*”.

El expediente administrativo remitido está incompleto, por lo que, en algunos casos, los antecedentes de hecho se deducen de la mera transcripción de los datos que obran en los informes emitidos por los técnicos y presumiendo su exactitud, se procede a analizar la cuestión sometida a dictamen de este Consejo, si bien, conviene, de nuevo, recordar a la

entidad consultante, la obligación de remitir los expedientes completos.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de febrero de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:736) sanciona que las consultas a los órganos consultivos, en general, deben acompañarse del expediente completo (FJ 9), dice:

“El órgano consultivo ha de disponer de toda la documentación relevante para poder emitir una opinión fundada sobre la corrección o incorrección de la norma que se está elaborando. Así lo exige el art. 133.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre: «La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia». (...) en general todo órgano consultivo, debe de disponer de toda la documentación del expediente administrativo que pueda ser calificada como relevante para la emisión de su informe, convirtiéndose en vicio invalidante que conduce a la nulidad del procedimiento el cumplimiento defectuoso de esos deberes de comunicación y transparencia por parte de la Administración”.

El Tribunal Supremo en la Sentencia de 26 de octubre de 2023 (ECLI:ES:TS:2023:4309) recopila alguna de las exigencias de los expedientes electrónicos:

“Una transformación de documentos en formato papel a un formato digital no es simplemente proporcionar una imagen escaneada, sino que la imagen ha de poder identificarse para su eficaz y rápida consulta mediante el correspondiente índice conforme a las exigencias legales.

Conviene recordar que el artículo 70 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, nos dice lo que se entiende por expediente administrativo, esto es un conjunto ordenado de documentos que sirven de antecedente a la resolución administrativa, o en el caso de impugnación de disposiciones generales, los antecedentes de aquellas. El mismo precepto nos indica en su apartado segundo que tendrá formato electrónico con un índice de todos los documentos en línea con las previsiones de la derogada Ley 11/2007, de 22 de junio, sobre Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos.

...

Es preciso que los expedientes administrativos cumplan los parámetros necesarios para una consulta ordenada, rápida y eficiente”.

En el presente caso, no se han incluido los pliegos del contrato, entre otra documentación contractual, parte de la cual ha sido consultada en la Plataforma (PLACSP).

Con esta salvedad, se reseñan los siguientes datos de interés:

1. Por acuerdo de Junta de Gobierno Local, de fecha 13 de noviembre de 2019, se adjudicó el contrato de *“asistencia técnica para la realización de trabajos, informes y proyectos técnicos sobre la eficiencia energética, la innovación tecnológica y el cambio climático en la ciudad de Logroño”* a la U.T.E DYM Ingenieros (U.T.E Daniel García

Martínez y Manuel Zangróniz Iturbe) por importe total de 154.722,70 euros, IVA incluido y con cargo a la aplicación presupuestaria 172.00 227.99 del ejercicio de 2019.

2. El contrato quedó formalizado el día 13 de marzo de 2020 y se inició el cómputo del plazo de duración inicial de dos años, el día 14 de abril de 2020, fecha de formalización del Acta de inicio de los trabajos, estando previstas dos prórrogas de un año de duración cada una, que requerían acuerdo expreso del órgano de contratación adoptado al antes de la finalización del plazo contractual (Clausula tercera del contrato formalizado obtenido en la PLACSP).

Además, en el PPT, publicado en PLACSP, constan las características del servicio contratado, cuya operativa queda reflejada esencialmente en los apartados 2 y 8 del referido PPT.

El apartado 2 del PPT fija las “materias” a las que deben referirse los trabajos de asistencia técnica contratadas, cuyo encargo en concreto, se realizará por el director de los trabajos que será designado al efecto (cláusula 4 del PPT).

“2. ALCANCE DE LOS TRABAJOS

Los trabajos a realizar por la Asistencia Técnica son todos aquellos precisos para lograr los objetivos fijados por el Ayuntamiento de Logroño coincidentes con los establecidos, como consecuencia de reuniones de trabajo, videoconferencias, correos electrónicos, chats, para con la red de Ciudades Inteligentes (RECI), la red INNPULSO, la red de ciudades para la lucha contra el Cambio Climático (RECC), el Pacto de Alcaldes y el Plan de Acción de Lucha contra el Cambio Climático y la Energía Sostenible (PACES), así como cuantos otros objetivos que la Transición Energética Municipal y Adaptación Tecnológica deba alcanzar.

Su trabajo incluirá las labores de recopilación de información, preparación y elaboración de los documentos necesarios como miembros de dichas redes, presentación de solicitudes y candidaturas a subvenciones, concursos, cálculos, simulaciones, minería de datos, gestión eficiente y apoyo a los proyectos, seguimiento de los mismos, elaboración de nuevas propuestas, programación de actividades relacionadas con los objetivos, seguimiento de indicadores, y cuantos informes y trabajos técnicos se les indique por la dirección municipal de los trabajos y de acuerdo a la relación de trabajos técnico que se indican a precios unitarios en la tabla adjunta”.

El PPT, en su apartado 8 establece la forma de prestación de los servicios contratados:

“8. CUADRO DE PRECIOS PARA LOS TRABAJOS TÉCNICOS A EJECUTAR

La mecánica temporal y penalización en la ejecución de los trabajos es como sigue: la Dirección Municipal por medio de un Acta, encomienda el trabajo o proyecto técnico al adjudicatario, el plazo para la ejecución y entrega del documento en formato digital por medio de USB, cuenta a partir del día siguiente a la fecha del Acta y la demora en la entrega de los trabajos quedará penalizada en la proporción de 0,60 euros por cada 1.000 euros del precio del contrato cada día de demora, IVA excluido para el trabajo solicitado por la Dirección Técnica, con un límite de exceso temporal del 20%



sobre el plazo temporal ofertado, en cuyo caso la administración puede optar de forma unilateral por la resolución del contrato sin derecho a indemnización alguna”.

3. Por Acuerdo de Junta de Gobierno Local, de fecha 21 de julio de 2021, se modificó el contrato y se procedió a dividir los trabajos en dos, a ejecutar en zonas diferenciadas de la ciudad, el *“Estudio técnico sobre las mejores técnicas eficientes disponibles en materia de iluminación exterior”*, incrementando el presupuesto total hasta los 8.712,00 euros IVA incluido, aplicado a la baja ofertada. En el anuncio publicado en PLACSP se motiva esta modificación por las siguientes razones: *“según acuerdo de JGL de fecha 21 de Julio de 2021, se trata de circunstancias que no han podido preverse con anterioridad, en fase de preparación de la licitación y por último no son modificaciones sustanciales, sino todo lo contrario es una lotificación de los trabajos que, actualmente se engloban bajo el mismo epígrafe de Informes o proyectos técnicos, siendo necesario lotearlos en dos por criterio de zonificación”*.

4. Por acuerdo de la Junta de Gobierno Local, de fecha 13 de abril de 2022, se prorroga el contrato, durante un año, desde el 15 de abril de 2022 hasta el **14 de abril de 2023** por un importe total de 77.361,35 euros IVA incluido, con cargo a la aplicación presupuestaria 172.00 227.99. No consta que se aprobara la segunda prórroga prevista en el contrato que habría extendido su vigencia hasta el 14 de abril de 2024.

5. Con fecha de 5 de febrero de 2023 se formaliza un Acta de encargo e inicio de trabajo del CON212019/0139, firmada por el responsable del contrato y por el contratista, en representación de *UTE DYM INGENIEROS*. En este Acta se señala, entre otros aspectos, lo que sigue *“encargo por parte de la COORDINACIÓN DE LOS TRABAJOS al CONTRATISTA DYM INGENIEROS del trabajo técnico tipificado con arreglo a los precios y plazos fijados según el Pliego de Prescripciones Técnicas: BLOQUE B: SOBRE GENERACIÓN DE ENERGÍA FOTOVOLTAICA Y RENOVABLE: Proyecto técnico para la implantación de cubierta fotovoltaica en edificio municipal con potencia instalada mayor a 20 kWp y menor a 100 kWp. Precio final del proyecto, baja e IVA incluidos: 6.292,00 €. Plazo de ejecución, con reducción del plazo calculado: 3,6 meses (122 días) **Fecha fin de entrega de los trabajos: 24/05/2023**”*. (recuérdese que el contrato estaba vigente hasta el día 14 de abril de 2023).

Dichos trabajos fueron recibidos de conformidad, según consta en *“Acta de recepción de los trabajos”*, de fecha 24 de mayo de 2023, firmada por el responsable del contrato y por el contratista.

Posteriormente fue emitida la factura núm. 2023/04 por *UTE DYM INGENIEROS*, de 3 de octubre de 2023, con número de registro 9423 y por importe de 6.292,00 euros (BI: 5.200,00 euros + IVA: 1.092,00 euros). Cuyo concepto es: *“Realización del trabajo encargado a fecha 5 de febrero de 2023: Proyecto técnico para la implantación de cubierta*



fotovoltaica en edificio municipal con potencia instalada mayor a 20 kWp y menor a 100 kWp. ASISTENCIA TÉCNICA PARA LA REALIZACIÓN DE TRABAJOS, INFORMES Y PROYECTOS TÉCNICOS SOBRE LA EFICIENCIA ENERGÉTICA, LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA Y EL CAMBIO CLIMÁTICO EN LA CIUDAD DE LOGROÑO. N.º EXP. CON212019/0139. INSTALACIÓN FOTOVOLTAICA DEL CENTRO DE ACOGIDA DE ANIMALES DE LOGROÑO”, la cual fue conformada por el funcionario responsable con fecha 11 de octubre de 2023.

6. Igualmente, en la misma fecha, es decir, el día 5 de febrero de 2023, se formaliza otra Acta de encargo e inicio de trabajo firmada por el responsable del contrato y por el contratista, en representación de *UTE DYM INGENIEROS*. En esta Acta se señala, entre otros aspectos, lo que sigue “*encargo por parte de la COORDINACIÓN DE LOS TRABAJOS al CONTRATISTA DYM INGENIEROS del trabajo técnico tipificado con arreglo a los precios y plazos fijados según el Pliego de Prescripciones Técnicas: BLOQUE B: SOBRE GENERACIÓN DE ENERGÍA FOTOVOLTAICA Y RENOVABLE: Proyecto técnico para la implantación de huerto solar con potencias instaladas superior a 100 kWp y menor a 500 kWp. Precio final del proyecto, baja e IVA incluidos: 9.196,00 €. Plazo de ejecución, con reducción del plazo calculado: 4,05 meses (122 días). Fecha fin de entrega de los trabajos: 06/06/2023*”. (recuérdese, de nuevo, que el contrato estaba vigente hasta el día 14 de abril de 2023).

Dichos trabajos fueron recibidos, según consta en el “*Acta de recepción de los trabajos*” referidos en el expositivo sexto, de fecha 13 de noviembre de 2023, firmada por el responsable del contrato, y por el contratista.

Como consecuencia de lo anterior, el contratista emitió la factura núm 2023/05, de 13 de noviembre de 2023, con número de registro 10932 y por importe de 9.196,00 euros (BI: 7.600,00 euros + IVA: 1.596,00 euros). Cuyo concepto es: “*Realización del trabajo encargado a fecha 5 de febrero de 2023: Proyecto técnico para la implantación de huerto solar con potencias instaladas superior a 100 kWp y menor a 500 kWp. ASISTENCIA TÉCNICA PARA LA REALIZACIÓN DE TRABAJOS, INFORMES Y PROYECTOS TÉCNICOS SOBRE LA EFICIENCIA ENERGÉTICA, LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA Y EL CAMBIO CLIMÁTICO EN LA CIUDAD DE LOGROÑO. N.º EXP. CON212019/0139. INSTALACIÓN FOTOVOLTAICA EN EL APARCAMIENTO DE LA PLAZA DE LA VENDIMIA EN LOGROÑO*”. Dicha factura fue debidamente conformada por el técnico responsable, mediante informe de fecha 15 de noviembre de 2023.

7. Con fecha 28 de noviembre de 2023, es decir, una vez ejecutados los trabajos encargados, recibidos los mismos de conformidad y emitida la factura correspondiente, el funcionario responsable del contrato emitió informe con el fin de tramitar la modificación de la imputación presupuestaria aplicable al contrato de asistencia técnica para la realización de trabajos sobre eficiencia energética, innovación tecnológica y cambio climático (CON21-



2019/0139) en cuyo informe indica que *“se han diferido trabajos que inicialmente estaban previstos para la anualidad abril-noviembre 2022 se han encargado al contratista en el periodo diciembre 2022-abril 2023”* y, concretamente, se refiere a los dos trabajos reseñados anteriormente, después de cuya ejecución, de conformidad, fueron emitidas las facturas ya indicadas que, según este informe técnico *“corresponde abonar por ajustarse a lo establecido en el contrato. Asimismo, procede ajustar la asignación presupuestaria por anualidades de este contrato a la realidad facturada. Por ello, el técnico que suscribe solicita la tramitación de expediente de modificación de imputación presupuestaria”*, y, a continuación, propone una modificación de la imputación presupuestaria que no tiene relación directa con las facturas emitidas y que, en cualquier caso, se refiere como fecha final de dicha imputación la de 14 de abril de 2023, fecha límite de ejecución del contrato prorrogado.

8. Con fecha 22/11/2024, la entidad contratista presenta *“escrito de petición en reclamación previa al ejercicio de acciones en la vía judicial contencioso administrativa”* referida a las facturas ya reseñadas, la núm. 2023/04 de 3 de octubre de 2023 por importe de 6.292 euros y la núm. 2023/05 de 13 de noviembre de 2023 por importe de 9.196 euros, más los intereses moratorios de Ley 3/2004 de 29 de diciembre sobre morosidad de las operaciones comerciales.

9. Para la tramitación de esta reclamación, la TAG de Medio Ambiente del Ayuntamiento de Logroño emite informe en el que, sobre la base de los antecedentes reseñados, informa, en lo que aquí resulta de interés, que:

-Las dos asistencias técnicas a las que se refiere este procedimiento, concretamente, para la instalación fotovoltaica del Centro de Acogida de Animales y de Plaza de la Vendimia, que iban a encargarse al contratista inicialmente en la anualidad de 15 de abril de 2022 – noviembre de 2022, pasaron a encargarse dentro de la anualidad siguiente, es decir, la de diciembre de 2022 a 14 de abril de 2023 (fueron diferidas, según la expresión del propio Ayuntamiento), y fueron transferidos los 15.488 euros correspondientes al encargo de estos dos proyectos a la anualidad siguiente, realizándose por la unidad gestora la solicitud de la oportuna tramitación de la modificación de imputación presupuestaria, que, sin embargo, no fue tramitada por la Dirección General de Contratación, siendo ésta la causa, a juicio de la técnico informante de que, ambos *“encargos”* hayan incurrido en causa de nulidad de pleno derecho.

-De tal forma que, de haber sido oportunamente tramitada la modificación de la imputación presupuestaria, las facturas habrían podido ser pagadas con cargo al crédito presupuestario que corresponde al contrato, según la TAG informante.

La conclusión de la TAG es que, a consecuencia de los anterior nos hallamos ante una

contratación verbal, proponiendo su declaración de nulidad.

10. El técnico responsable del contrato emite informe en el mismo sentido, esto es, en el sentido de que nos hallamos ante una contratación verbal:

“-Facturas realizadas fuera de contrato, mediante contratación verbal por no tramitarse el correspondiente expediente de modificación de imputación presupuestaria ni la prórroga expresa. Cuando el referido contrato tenía prevista la posibilidad prorrogarse un año más.

...

-En la fecha en la que se produce el encargo a UTE DYM INGENIEROS, empresa adjudicataria del CON21-2019/0139, el Ayuntamiento tenía en vigor el contrato de servicio relativo a asistencia técnica para realización de trabajos sobre eficiencia energética, innovación tecnológica y cambio climático (CON21-2019/0139) pero para cuando se emitieron y tramitaron las facturas en las que quedaban recogidos los servicios prestados, ni se había tramitado el oportuno expediente de modificación presupuestaria ni la prórroga del citado contrato. Por tanto, ni existía contrato en vigor ni crédito adecuado y suficiente para poder atender dichos gastos”.

Por lo demás, a su juicio, la prestación se realizó cumpliendo una orden directa de la Administración, el tercero actuó con buena fe, el precio se ajusta al mercado y en el ejercicio actual existe consignación adecuada para la prestación que se contrata, por lo que considera que procede el pago de las facturas.

11. Finalmente, el informe de la Asesoría Jurídica tras los fundamentos que estima aplicables, concluye que lo procedente *“es el sometimiento a un expediente de revisión administrativa del regulado en el artículo 106 de la LPA, dada la omisión de trámites inexcusables respecto a la contratación, con dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja”*, procedimiento que debe tramitarse con carácter previo a la aprobación extrajudicial de créditos para obtener un título jurídico que habilite el nacimiento de la obligación para su posterior imputación al presupuesto.

12. Por acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Logroño, adoptado en la Sesión de 19 de marzo de 2025, se acordó iniciar el expediente de revisión de oficio del acto nulo de pleno derecho por la contratación verbal del Servicio de Asistencia Técnica para la realización de trabajos, informes y proyectos técnicos sobre la eficiencia energética, la innovación tecnológica y el cambio climático en la ciudad de Logroño, efectuada por la empresa *UTE DYM INGENIEROS* con CIF U26567495 cuyo importe asciende a la cantidad de 15.488,00 euros (IVA incluido) con cargo a la aplicación presupuestaria 172.00 227.99 del presupuesto general municipal para 2025 por infracción de los artículos 37 a 42 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público y los artículos 47 y 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).



13. Evacuado el preceptivo trámite de audiencia al contratista, éste, formuló alegaciones en tiempo y forma para reiterar su petición de pago de las facturas y los intereses moratorios.

14. Finalmente, la TAG de Medio Ambiente, emite informe final, analizando las alegaciones presentadas por el contratista, y formulando propuesta de acuerdo en el sentido de que sea declarada la nulidad de pleno derecho por *“la contratación verbal de dos asistencias técnicas para trabajos, informes y proyectos técnicos sobre la eficiencia energética, la innovación tecnológica y el cambio climático en la ciudad de Logroño, efectuada por la empresa UTE DYM INGENIEROS con CIF U26567495 cuyo importe cuyo importe asciende a la cantidad de 15.488,00 € euros (IVA incluido), y que “De conformidad con lo dispuesto en la Base 40 de las Bases de Ejecución del Presupuesto del ejercicio 2025, someter a aprobación por el Pleno del Ayuntamiento de Logroño en la próxima sesión que celebre, el expediente de reconocimiento extrajudicial de créditos al objeto de obtener el título jurídico habilitante del nacimiento de la obligación económica para su aplicación al Presupuesto y para proceder al abono de la factura a la mayor brevedad posible”.*

La citada propuesta de resolución no ha sido sometida a la aprobación del órgano de contratación.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 16/04/2025 y registrado de entrada en este Consejo el mismo día, el Excmo. Sr. Consejero de Política Local, Infraestructuras y Lucha contra la Despoblación 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 22/04/2025, 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 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, (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), “se efectuará de conformidad con lo establecido en Capítulo I del Título I” de la LPACAP, lo que supone que la revisión de oficio de actos nulos ha de realizarse mediante el cauce formal establecido por el art. 106 y siguientes de la LPACAP.

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” del servicio descrito. 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 LPACAP.

3. Por lo demás, como claramente se infiere del precitado art. 106.1 LPACAP, 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.

4. Debemos hacer una consideración final que se viene reiterando en otros dictámenes (por todos D.61/23) respecto al peligro de instrumentalizar el instituto jurídico de la revisión de actos nulos, que no puede convertirse en una especie de cauce alternativo al procedimiento legal de contratación.

La revisión de oficio tiene un carácter excepcional porque tiene origen en un supuesto patológico de nulidad de pleno derecho, que es contrario al principio de actuación de una Administración sometida plenamente a la ley y al Derecho (art. 103 CE).

En suma, debe recordarse a la autoridad consultante, la responsabilidad que le compete para adoptar las medidas necesarias que eviten conductas irregulares como las que dan origen al expediente sometido a consulta, en el mismo sentido en el que se manifiesta el Consejo de Estado en el Dictamen 606/2020.

Segundo

Nulidad de pleno derecho de los encargos de los Proyectos técnicos de implantación de instalación fotovoltaica en Centro de Acogida de Animales y en el Aparcamiento de la Plaza de la Vendimia de Logroño efectuadas por sendas Actas de encargo e inicio de trabajo del CON21-2019/0139, de 5 de febrero de 2023

1. Del informe emitido por el funcionario responsable del contrato con fecha 21 de enero de 2025, se deduce que, vigente el contrato CON21-2019/0139, se encargaron al adjudicatario del mismo *UTE DYM INGENIEROS*, el día 5 de febrero de 2023, los siguientes servicios:

A) *“Proyecto técnico para la implantación de cubierta fotovoltaica en edificio municipal con potencia instalada mayor a 20 kWp y menor a 100 kWp. ASISTENCIA TÉCNICA PARA LA REALIZACIÓN DE TRABAJOS, INFORMES Y PROYECTOS TÉCNICOS SOBRE LA EFICIENCIA ENERGÉTICA, LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA Y EL CAMBIO CLIMÁTICO EN LA CIUDAD DE LOGROÑO. N.º EXP. CON21-2019/0139. INSTALACIÓN FOTOVOLTAICA DEL CENTRO DE ACOGIDA DE ANIMALES DE LOGROÑO”.*

B) *“Proyecto técnico para la implantación de huerto solar con potencias instaladas superior a 100 kWp y menor a 500 kWp. ASISTENCIA TÉCNICA PARA LA REALIZACIÓN DE TRABAJOS, INFORMES Y PROYECTOS TÉCNICOS SOBRE LA EFICIENCIA ENERGÉTICA, LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA Y EL CAMBIO CLIMÁTICO EN LA CIUDAD DE LOGROÑO. N.º EXP. CON21-2019/0139. INSTALACIÓN FOTOVOLTAICA EN EL APARCAMIENTO DE LA PLAZA DE LA VENDIMIA EN LOGROÑO”.*

El procedimiento de encargo de los trabajos se ajustaba al previsto en la cláusula 8 del PPT del contrato CON21-2019/0139, conforme hemos reseñado en los antecedentes de este dictamen.

Concurren en este caso, dos aspectos que deben ser analizados para resolver la cuestión de nulidad planteada por el Ayuntamiento de Logroño:

-En primer lugar, que en el momento del encargo de los trabajos no se disponía de crédito presupuestario “*adecuado y suficiente*” (art. 116 LCSP y art. 13.2.a) del RD 424/2017 de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local, que se remite a los artículos 172 y 176 del TRLRHL), por tal razón, después de emitidas y recibidas las facturas, el técnico municipal hubo de proponer (informe de fecha 28/11/2023, una vez emitidas y recibidas las facturas) un cambio de imputación presupuestaria del importe de 15.488,00 euros que se requerían para afrontar el gasto de los dos proyectos técnicos contratados, expediente que, sin embargo, no fue tramitado.

-En segundo lugar que el “*encargo*” de ambos proyectos realizado por el Técnico responsable, se efectúa dentro del plazo de duración del contrato, es decir, dentro de la vigencia del contrato administrativo que le sirve de fundamento, pero el plazo de ejecución de la prestación, se prolonga más allá de la vigencia del contrato, de tal forma que se efectúan dos encargos concretos, cuya fecha de inicio de la prestación se fija en el 05/02/2023 y la fecha final en el 24/05/2023 y 06/06/2023 mientras que el contrato administrativo vencía el día 14/04/2023 (acuerdo de la JGL de 13/04/2023). No se tramitó una segunda prórroga que estaba prevista en el contrato.

2. Respecto al plazo, el artículo 29 de la LCSP distingue entre el plazo de duración del contrato y el de ejecución de la prestación, y permite la ampliación del plazo de ejecución de la prestación cuando se produzca demora por parte del empresario (art. 29.3 de la LCSP), circunstancia que no concurre en este caso en el que los “*encargos*” concretos realizados por el funcionario designado director del contrato, al amparo de la facultades que le otorgaba en PPT en su cláusula 8, debían respetar, como es obvio, el plazo de duración del contrato, ya que el mismo opera como uno de los elementos que definen la prestación contratada, de manera que, expirado el plazo, el contrato se extingue necesariamente. Como decimos, en el momento del encargo de las prestaciones contratadas el contrato vencía el 14 de abril de 2023, por lo que no estaba facultado el funcionario para efectuar los encargos trascendiendo al plazo de duración del contrato, razón por la cual aciertan los técnicos municipales al considerar que tales encargos son nulos de pleno derecho, por cuanto que al no poder ampararse en el contrato que les servía de fundamento, no pueden considerarse actos válidos de ejecución del contrato administrativo de referencia CON21-2019/0139.

Así las cosas, se celebraron dos contratos de servicios de prestaciones intelectuales sin observar el cumplimiento de los trámites esenciales que resultaban de aplicación por lo que dichos encargos deben ser considerados como “*actos de adjudicación*” por quien no tenía la competencia para hacerlo y efectuados sin observar el procedimiento legalmente establecido, que, en ambos casos, atendiendo a la cuantía del contrato y al plazo para su ejecución, pudieron ser tramitados por el procedimiento que el art.118 de la LCSP establece para los contratos menores.

Tampoco es posible entender que se produjo, en este caso, lo que la doctrina denomina “*prorroga tácita*” expresamente prohibida en el artículo 29.2 de la LCSP.

Todo lo anterior, nos lleva a concluir que se produjo, en ambos casos, la adjudicación de un contrato de servicios por quien no tenía competencia para ello y sin respeto al procedimiento legalmente establecido por lo que, dicho acto de adjudicación, incurre en vicio de nulidad, conforme al régimen general de invalidez regulado en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y, en concreto, es de aplicación el régimen de nulidades contenido en los artículos 47 y 48 LPACAP, y el régimen de revisión contenido en los artículos 106 a 111 de la misma Ley, apreciándose que concurre la causa contenida en la letra e) del artículo 47 de la LPACAP, al haber sido adjudicados dos contratos “*prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido*”.

3. Tal y como ya ha dictaminado este Consejo (D.53/22) el encargo directo de la ejecución de los servicios contratados constituyó un auténtico acto administrativo, en virtud del cual el Ayuntamiento contrató sin disponer del crédito adecuado y suficiente, dos contratos de servicios bajo la apariencia de ejecución de la prestación contratada en el contrato CON21-2019/0139 fijando un plazo de ejecución que finalizaba una vez extinguido dicho contrato que no fue objeto de prórroga, ni se acordó la prórroga prevista en el contrato (art. 29.2 de la LCSP), ni tampoco se acordó la prórroga del plazo de ejecución de la prestación (art.29.3 de la LCSP), por lo que el acto del pretendido encargo constituyó un auténtico acto de adjudicación aunque simulara un acto de ejecución de un contrato que estaría vencido en el momento pactado para la ejecución de ambas nuevas prestaciones contratadas.

4. Respecto al requisito del crédito presupuestario, el art. 39.2.b) LCSP, considera que son nulos de pleno derecho los contratos (y también la ejecución de los mismos) en los supuestos de carencia o insuficiencia de crédito, de conformidad con lo establecido en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP), o en las normas presupuestarias de las restantes Administraciones Públicas sujetas a esta Ley, en el caso de las entidades locales tal y como dispone el artículo 173 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, salvo los supuestos de emergencia.

También en este caso, por tanto, nos hallamos ante 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. LPACAP justifican el ejercicio de esa potestad.

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

Tercero

Consecuencias de la nulidad de los actos de adjudicación de sendos contratos de servicios de redacción de proyecto

1. La nulidad de tales actos de adjudicación de los contratos, llevará en todo caso consigo la del mismo contrato, que entrará en fase de liquidación, debiendo restituirse las partes recíprocamente las cosas que hubiesen recibido en virtud del mismo y si esto no fuese posible se devolverá su valor. La parte que resulte culpable deberá indemnizar a la contraria de los daños y perjuicios que haya sufrido (art. 42.1 de la LCSP).

Consideramos que nos hallamos ante unos *actos de adjudicación* viciados de nulidad, y, por tanto, ante unos contratos nulos cuyas consecuencias con las previstas en el mencionado art. 42.1 de la LCSP.

La jurisprudencia ha señalado que *“la fase de liquidación es una consecuencia necesaria de la declaración de invalidez, y sus efectos se reducen, como ocurre con los contratos civiles (art. 1303 CC), a la recíproca restitución por las partes de lo que hubieran recibido en virtud del contrato y a la obligación del contratante culpable de indemnizar a la parte contraria por daños y perjuicios. 2.- Reclamar otras consecuencias derivadas de lo estipulado en el contrato ineficaz «supondría de facto mantener los efectos económicos del contrato administrativo en beneficio del adjudicatario al margen de la declaración de nulidad decretada», en palabras de la STS 444/2022, de 8 de abril (RC 4111/2020)”* (STS 6035/2024. ECLI:ES:TS:2024:6035).

Por tanto, de conformidad con la doctrina establecida por el Tribunal Supremo en la sentencia mencionada, es en la fase de liquidación de los contratos en los que deben resolverse las consecuencias de la declaración de invalidez y sus efectos ya que *“Reclamar otras consecuencias derivadas de lo estipulado en el contrato ineficaz «supondría de facto mantener los efectos económicos del contrato administrativo en beneficio del adjudicatario al margen de la declaración de nulidad decretada», en palabras de la STS 444/2022, de 8 de abril (RC 4111/2020). Esta sentencia reitera la doctrina contenida en la precedente STS de 11 de enero de 2013 (RC 5082/2010) en el sentido de que «el efecto del incumplimiento de una obligación y el efecto de la nulidad de un contrato, del que, en su caso, pudiera nacer una obligación, no son equiparables. De*



lo contrario, se llegaría a la situación paradójica de que desde el punto de vista de las obligaciones nacidas del contrato la anulación de éste y su validez generarían iguales efectos [...]», y concluye: «De todo lo anterior se desprende que, sin negar que además del daño deban indemnizarse los perjuicios, y que estos sean diferenciables de aquellos, esa identificación y prueba no puede consistir en la de los perjuicios derivados del incumplimiento de una obligación existente [...]»”.

Por lo que, “considera que el cauce adecuado para resolver la pretensión de la actora es la liquidación del contrato anulado, pues constituye el escenario donde deben solventarse definitivamente los intereses económicos de las partes afectadas por la ejecución parcial del contrato, entre ellos los eventuales daños y perjuicios de la contratista”.

Es en este procedimiento de liquidación del contrato en el que deben resolverse todas las pretensiones económicas del contratista, incluso, la reclamación de los intereses moratorios, como así resuelve el TS en la antedicha sentencia: “Pero una vez que las obligaciones del contrato son sustituidas por la de recíproca restitución de lo percibido -restitución que alcanza al importe del canon concesional que abonó la adjudicataria-, la obligación accesorio de abonar intereses por el retraso en compensar el déficit de tarifa queda, en principio, sin efecto, o absorbida por la más general de indemnizar los daños y perjuicios que prevé el art. 35.1 TRLCSP, puesto que los intereses de demora no constituyen sino una modalidad de indemnización (art. 1108 CC). Por tanto, es ajustada al art. 35 la decisión de la Sala de instancia, en cuanto considera que el cauce adecuado para resolver la pretensión de la actora es la liquidación del contrato anulado, pues constituye el escenario donde deben solventarse definitivamente los intereses económicos de las partes afectadas por la ejecución parcial del contrato, entre ellos los eventuales daños y perjuicios de la contratista”.

Sin embargo, quitando la referencia que se hace en la LCSP a la liquidación como consecuencia de resolución del contrato de obras (artículo 246), no se contiene regulación expresa de la liquidación en los demás contratos regulados en la LCSP.

2. *Ahora bien, lo anterior no obsta a que el presupuesto básico que debe darse para que el órgano de contratación abra el procedimiento de liquidación del contrato, es que se haya dictado acuerdo definitivo sobre la resolución del contrato, si bien, en los casos de declaración de nulidad, puede acumularse a la propia declaración de invalidez la indemnización que corresponde pagar al contratista, por razones de economía procesal, y así, lo ya que como ha señalado el Consejo de Estado (Dictamen 1724/2011, 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”.*

En el presente caso: **i)** figuran incorporadas al expediente las facturas emitidas por el contratista, de lo que se infiere su voluntad de ser resarcido en el importe que consta en la misma; y, **ii)** por otro lado, de los informes municipales se desprende que el servicio facturado fue efectivamente prestado al Ayuntamiento, sin cuestionar la corrección de su importe.

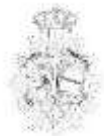
No obstante, el Ayuntamiento de Logroño opta por no acumular la declaración de nulidad y la determinación de la indemnización correspondiente. Según señala en sus informes internos, la base 40 de las “*bases de ejecución del Presupuesto de 2025*” imponen que se obtenga un “*título jurídico*” que habilite para la imputación presupuestaria y la aprobación extrajudicial de créditos. Según expresa dicha base, y los referidos informes, el “*Ayuntamiento Pleno*” es el competente para tal reconocimiento extrajudicial. Y, en tal sentido, según la consideración jurídica I del informe de la Asesoría jurídica, ambos procedimientos se tramitan separadamente, la Junta de Gobierno Local resuelve sobre la declaración de nulidad del contrato ex art. 127.1-k) LBRL y el Pleno aprueba la liquidación de las prestaciones a través del reconocimiento extrajudicial de créditos.

CONCLUSIÓN

ÚNICA

El Ayuntamiento de Logroño al encargar a la empresa contratista *UTE DYM INGENIEROS*, adjudicataria del contrato CON21-2019/0139 la prestación del servicio de redacción del *Proyecto técnico para la implantación de cubierta fotovoltaica en edificio municipal con potencia instalada mayor a 20 kWp y menor a 100 kWp. Precio final del proyecto, baja e IVA incluidos: 6.292,00 €. Plazo de ejecución, con reducción del plazo calculado: 3,6 meses (122 días) Fecha fin de entrega de los trabajos: 24/05/2023*” dictó un acto de adjudicación de un contrato de servicios nulo de pleno derecho por incurrir en causa de nulidad del art. 47.1 e) LPACAP y del art. 39.2 de la LCSP.

El Ayuntamiento de Logroño al encargar a la empresa contratista *UTE DYM INGENIEROS*, adjudicataria del contrato CON21-2019/0139 la prestación de los servicios de redacción del *Proyecto técnico para la implantación de huerto solar con potencias instaladas superior a 100 kWp y menor a 500 kWp. Precio final del proyecto, baja e IVA incluidos: 9.196,00 €. Plazo de ejecución, con reducción del plazo calculado: 4,05 meses (122 días). Fecha fin de entrega de los trabajos: 06/06/2023*”, dictó un acto de adjudicación de un contrato de servicios nulo de pleno derecho por incurrir en causa de nulidad del art. 47.1 e) LPACAP y del art. 39.2 de la LCSP.



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