

En Logroño, el 3 de septiembre 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 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

56/25

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 de actos nulos por la contratación relativa al suministro e instalación de cuadros eléctricos para motores y bombas de lavado de filtro en la estación de tratamiento de agua potable ETAP.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del Asunto

Primero

La Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Logroño, acordó, el 27 de marzo de 2025, *“Iniciar expediente de revisión de oficio del siguiente acto nulo de pleno derecho por la contratación verbal de los siguientes suministros; suministro e instalación de dos cuadros eléctricos para control de motores y bombas de lavado de filtros de la Etap Río Iregua y suministro e instalación de algunos elementos eléctricos para la Etap Río Iregua, efectuada por la empresa LOGROLECTRIC, S.L. con CIF: B2627156”.*

Dicho acuerdo fue ampliado o modificado por acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha 2 de abril de 2025, bajo el epígrafe o título *“Aguas. Inicio revisión de oficio de actos nulos (CON212023/0147 Y CON212023/0380)”.*

Del expediente administrativo remitido se reseñan los siguientes datos de interés:

1. Por acuerdo de Junta de Gobierno Local, de fecha 24 de mayo de 2023, se aprobó el expediente de contratación Núm. CON21-2023/0147 para el SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE DOS CUADROS ELÉCTRICOS PARA CONTROL DE MOTORES

Y BOMBAS DE LAVADO DE FILTROS DE LA ETAP RIO IREGUA, y se procedió a la apertura del procedimiento abierto súper simplificado de adjudicación mediante tramitación ordinaria, cuya adjudicación se efectuó por acuerdo de la Junta de Gobierno Local, de fecha 28 de junio de 2023, a la empresa *LOGROLECTRIC, S.L.* en el precio total de 20.575,00 euros (Base: 17.000 euros; IVA: 3.575,00 euros).

2. Tal y como queda acreditado en el expediente y ha señalado el Sr. Interventor General en su informe, *“El **objeto del contrato** según es definido en el Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT, en adelante) y en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP, en adelante) es el suministro e instalación de dos cuadros eléctricos para control de motores y bombas de lavado de filtros de la ETAP Rio Iregua”*.

“Las tareas a realizar, incluidas en el contrato, eran las siguientes:

- Retirada de los equipos del cuadro existente que no sean necesarios. Debiendo entregarse al responsable de la ETAP que se designe en una caja junto con un listado del contenido.*
- Instalación de los elementos suministrados en una pared situada enfrente del cuadro existente. Debiendo realizarse cuantas pruebas sean necesario para garantizar su correcto funcionamiento. El licitador habrá de tener en cuenta que el lavado de filtros se realiza todas las noches por lo que debe funcionar el sistema existente hasta la instalación total del nuevo.*
- Revisión de la totalidad de la instalación eléctrica de baja tensión de la ETAP, procediendo al reapretado de aparamenta, inspección visual y comprobación de posibles defectos a subsanar detectados por la OCA y con previsión de dejar la instalación en condiciones de seguridad adecuadas y según el REBT.*
- Redacción del Proyecto de ampliación/modificación, dirección de obra, certificado de la instalación, OCA inicial y periódica, registro y pago de tasas en Industria. La justificación de la presentación será entregada al Ayuntamiento de Logroño, momento en el que se dará por terminado el contrato”*.

Se trataba según el PCAP de un contrato mixto de suministro y servicios, que se regiría, para la preparación y adjudicación, por lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP, en adelante); y para sus efectos, cumplimiento y extinción, atendiendo a las diferentes prestaciones fusionadas en ellos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 122.2 LCSP.

El plazo de ejecución era de 2 meses a partir de la firma del acta de inicio del contrato, si bien los pliegos añadían que *“El contrato no estará terminado hasta que se compruebe que la instalación, tanto equipos nuevos como existentes, funcionan correctamente y se ha presentado la documentación requerida según lo descrito en el siguiente párrafo. Previamente a la finalización del contrato, la empresa adjudicataria que deberá ser una empresa instaladora en baja tensión, deberá legalizar la instalación, consistente en realizar proyecto de modificación/ampliación de la totalidad de instalación eléctrica de baja tensión*

de la E.T.A.P., dirección de obra de dicho proyecto, certificado de la instalación firmado por el instalador; acta favorable de la inspección periódica e inicial de la OCA, registro en el portal de Industria y Energía de la Rioja con el pago de las correspondientes tasas. Una vez registrada toda la documentación, se enviará el «acuse de recibo» al responsable del contrato. En caso de detectarse por parte de la OCA defectos en la instalación, se procederá al asesoramiento y presupuesto de las deficiencias detectadas para la obtención del acta favorable. La aparamenta eléctrica y mano de obra de subsanación de deficiencias no es objeto de este contrato”.

El contrato no contemplaba la modificación del mismo, ni la revisión de precios o la prórroga de las prestaciones.

3. Con fecha 14 de septiembre de 2023 se firmó el Acta de inicio del contrato por lo que la fecha de finalización del mismo era el día 14 de noviembre de 2023, sin embargo, con fecha 28 de mayo de 2024, se firmó el Acta de recepción de la prestación en la que se hacía constar que *“este contrato no pudo finalizar en el plazo establecido por causas no imputables a la empresa adjudicataria. En el contrato figura la realización de la inspección obligatoria de baja tensión, pero debido a que se desconocía el alcance de las deficiencias, no incluía la compra del material necesario. Como estas deficiencias fueron mucho mayores de lo que se podía prever, fue necesario realizar un contrato de suministro de dicho material (tramitado en el CON21-2023/0380) y demorar la finalización de este”*.

4. Por acuerdo de Junta de Gobierno Local, de fecha 13 de diciembre de 2023, por el que se autoriza la tramitación anticipada y adjudicación de contrato menor, núm. CON21-2023/0380, por importe de 14.338,50 euros IVA incluido, a la empresa LOGROLECTRIC, SL. (CIF: B26271569) para EL SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE ALGUNOS ELEMENTOS ELÉCTRICOS PARA LA ETAP RÍO IREGUA. Se aprueba un gasto por importe total de 14.338,50 euros (Base 11.850,00 euros + I.V.A. 2.488,50 euros) con cargo a la aplicación presupuestaria 161.00 213.99.

El objeto del contrato es el siguiente según constaba en el informe justificativo de la necesidad *“De acuerdo al Reglamento de baja Tensión (R.D. 842/2002), es obligatoria la revisión de las instalaciones cada 5 años con el fin de certificar la seguridad de las instalaciones eléctricas que hayan precisado certificación inicial. Esta certificación tiene que ser realizada por una Organismo de Control Autorizado (OCA). En el caso de la ETAP Río Iregua se ha realizado dentro de un contrato para el suministro e instalación de dos cuadros eléctricos para control del lavado de filtros de arena dado que se trata de una instalación eléctrica que precisa legalización. El PPT de ese contrato (tramitado en CON21 2023/0147) dice que en caso de detectarse por parte de la OCA defectos en la instalación, se procederá al asesoramiento y presupuesto de las deficiencias detectadas para la obtención del acta favorable. La aparamenta eléctrica y mano de obra de subsanación de deficiencias no es objeto de ese contrato. Por ello, se ha recibido en primer lugar un*

presupuesto y las indicaciones necesarias de la empresa adjudicataria de ese contrato, Logroelectric, S.L. La OCA se realizó los días 31 de octubre y 2 de noviembre de 2023 encontrándose unas deficiencias muy superiores a las previstas, aunque hay que tener en cuenta que la última revisión fue realizada hace 30 años. Además de superar las previsiones iniciales en número, debido a la cantidad de elementos existentes en la instalación, era imposible predecir de antemano las características de los que pudieran presentar deficiencias. En estas circunstancias, es necesario proceder a la adquisición del material necesario, y su posterior instalación, para la subsanación de los reparos existentes y la obtención del acta favorable para su legalización ante la Delegación de Industria”.

El plazo de ejecución de este segundo contrato era de 3 meses a partir de la firma del acta de inicio del contrato que tuvo lugar el 31 de enero de 2024 por lo que su plazo de ejecución finaba el día 2 de mayo de 2024, si bien la recepción del mismo tuvo lugar con fecha de 3 de mayo de 2024.

5. La empresa contratista *LOGROLECTRIC, S.L* emitió la factura núm. 85/24, de fecha 29 de mayo de 2024, con número de registro 5222 por importe de 20.570 euros (I.V.A incluido), cuyo concepto es “*CONTRATACIÓN DE SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE DOS CUADROS ELÉCTRICOS PARA CONTROL DE MOTORES Y BOMBAS DE LAVADO DE FILTROS DE LA ETAP RÍO IREGUA (EXP. CON21-2023/0147)*”, que fue debidamente conformada por el gestor responsable con fecha 30 de mayo de 2024.

6. La empresa contratista *LOGROLECTRIC, S.L* emitió también, la factura núm. 73/24 de fecha 20 de mayo de 2024 con número de registro 5017 por importe de 14.338,50 euros, cuyo concepto es “*SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE ALGUNOS ELEMENTOS ELÉCTRICOS PARA LA ETAP RÍO IREGUA (EXP. CON21-2023/0380)*”.

7. Con fecha 22 de noviembre de 2024, se emitió reparo suspensivo por el Sr. Interventor General cuyas conclusiones son “*a) La conclusión fundamental a la que llega esta Intervención General es que existe una unidad funcional u operativa entre los dos contratos y que la solución adoptada, realizar un contrato menor complementario al inicial, nunca debió realizarse por no tener amparo jurídico alguno por cuanto el contrato inicial no preveía posibilidad de modificación ni la modificación no prevista entraba dentro de los límites del 50% del precio inicial señalado por el artículo 205 LCSP. Esta Unidad funcional implica también la inadecuación del crédito propuesto que no era gasto corriente sino un gasto de inversión, como era la prestación inicial. Todo ello obliga a esta Intervención General a emitir de conformidad con el artículo 215 TRLRHL NOTA DE REPARO. La presente NOTA DE REPARO, de conformidad con el artículo 216.2.a) y c) TRLRHL y 12.3.c) del RD 424/2017 tiene carácter SUSPENSIVO al haberse apreciado irregularidades en la documentación justificativa del reconocimiento de la obligación por haberse omitido requisitos o trámites que pudieran dar lugar a la nulidad del acto y porque el crédito presupuestario propuesto no es el adecuado. La fundamentación a los reparos es la*



detallada en el apartado anterior. a) Caso de que la Unidad no estuviera de acuerdo con el criterio de esta Intervención General puede plantear una discrepancia al reparo en los términos del artículo 15 RD 424/2017, y, en este caso, procederá la resolución de la discrepancia planteada, bien a favor o en contra del reparo formulado por el Alcalde; facultad esta no delegable. b) Si la Unidad no formulara discrepancia al reparo a juicio de esta Intervención deberá, en primer lugar, solicitar una transferencia de crédito para habilitar un mayor importe por cuantía de 11.850,00 euros con cargo a la aplicación presupuestaria Subprograma: 452.00 RECURSOS HIDRÁULICOS; económico: 633.99: INVERSIÓN DE REPOSICIÓN EN MAQUINARIA. Habilitado el crédito deberá obtener el título habilitante para proceder a la liquidación y abono de las prestaciones recibidas a través del procedimiento de RECONOCIMIENTO EXTRAJUDICIAL DE CRÉDITO previsto en la Base 40 de Ejecución del Presupuesto”.

8. No habiendo sido formulada discrepancia por la unidad gestora, se tramitó expediente de modificación de créditos para la dotación de la suma de 11.850 euros, con cargo a la aplicación presupuestaria Subprograma: 452.00 RECURSOS HIDRÁULICOS; económico: 633.99: INVERSIÓN DE REPOSICIÓN EN MAQUINARIA.

9. Con fecha 15 de enero de 2025 la contratista *LOGROLECTRIC, S.L.* presenta en el registro general del Ayuntamiento, solicitud reclamando el pago de las facturas anteriormente referidas, esto es la núm. 73/24 de 20 de mayo de 2024 por importe de 14.338,50 y la núm. 85/24 de fecha 29 de mayo de 2024 por importe de 20.570,00 euros. Además, solicita expresamente “*que, habiendo transcurrido el plazo de 30 días al que viene obligada la Administración para proceder a su pago (han pasado más de 6 meses) sin que se haya realizado el mismo, es por lo que procede esta reclamación previa conforme al art.199 con relación al art 198 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. Que habiendo incumplido esta Administración su obligación de pago, procede aplicar a la deuda pendiente desde su vencimiento y hasta su efectivo pago los intereses de demora legalmente estipulados, lo cual vienen a reclamarse igualmente. (en fecha actual ascienden a 2.251,70 euros)*”.

10. Con fecha 4 de febrero de 2025, el técnico responsable de la unidad gestora justifica la conformidad a derecho de la actuación y considera que no concurre causa de nulidad de pleno derecho, que el “*proveedor ha realizado el suministro bajo orden y encargo de esta administración y ha actuado en todo caso de buena fe y dentro de los contratos nº CON21-2023/0147 y CON21-2023/0380 de los que es adjudicatario*”, que considera que no es una prestación recurrente porque “*el segundo contrato no tiene nada que ver con el objeto principal del primero (suministro e instalación de dos cuadros eléctricos) se utiliza para subsanar los defectos en el resto de la ETAP y poder legalizar la instalación completa*”. También informa que “*los precios se ajustan al mercado y que hay crédito en la aplicación presupuestaria correspondiente*”. En el mismo sentido se pronuncia la TAG del área gestora.



11. La asesoría jurídica considera que *“estamos ante un supuesto de nulidad de pleno derecho, donde de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común (ley 39/2015 de 1 de octubre) son nulos de pleno derecho los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados”,* y continua diciendo *“Lo mismo que en su último apartado: «Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición con rango de Ley», recordemos que la ley de contratos prohíbe la contratación verbal”,* si bien, lo cierto es que no nos hallamos ante un supuesto de contratación verbal por lo que el informe de la Asesoría Jurídica no aborda las cuestiones sobre posible fraccionamiento del objeto del contrato y nulidad de los dos contratos que, en sí mismos, a juicio del Interventor constituyen una unidad funcional.

Instruido el procedimiento de revisión, con audiencia al contratista, que no formuló alegaciones, se elabora propuesta de resolución que, sin embargo, 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 19/06/2025 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 02/07/2025, 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, de dos contratos administrativos que han sido debidamente adjudicados y formalizados, siguiendo el procedimiento legalmente establecido en apariencia pero vulnerando los principios esenciales de la contratación pública, 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.

Segundo

Nulidad de pleno derecho

1. El objeto de este dictamen es analizar la validez jurídica y la posible concurrencia de causa de nulidad de pleno derecho en los dos contratos objeto de examen, celebrados por el Ayuntamiento de Logroño con la mercantil *LOGROLECTRIC, S.L.*, referentes al “*SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE DOS CUADROS ELÉCTRICOS PARA CONTROL DE MOTORES Y BOMBAS DE LAVADO DE FILTROS DE LA ETAP RÍO IREGUA*” (Exp. CON21-2023/0147) y al “*SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE ALGUNOS ELEMENTOS ELÉCTRICOS PARA LA ETAP RÍO IREGUA*” (Exp. CON21-2023/0380), el primero de los cuales, se adjudicó por procedimiento abierto super simplificado o simplificado abreviado y tramitación ordinaria por importe de 20.575,00 euros (IVA incluido) para el suministro e instalación de dos cuadros eléctricos y la legalización de la instalación; y el segundo, fue tramitado posteriormente como contrato menor, por importe de 14.338,50 euros (IVA incluido), para el suministro e instalación de elementos necesarios para subsanar deficiencias detectadas en la revisión OCA y legalización de la instalación eléctrica.

2. Durante el procedimiento de fiscalización interna desarrollado por la Intervención General del Ayuntamiento, se ha indicado la concurrencia de “*unidad funcional y operativa*” entre ambos contratos, señalando que debieron tramitarse conjuntamente mediante un único procedimiento de contratación, tanto por razones técnicas como económicas y funcionales, y, en consecuencia, se emitió nota de reparo suspensivo, fundada en la posible existencia de fraccionamiento del objeto contractual y alteración del procedimiento legalmente previsto. Por tanto, nuestro análisis debe centrarse en determinar si la fragmentación de ambas prestaciones en dos contratos independientes constituye un fraccionamiento ilícito del objeto contractual prohibido legalmente, lo que implicaría la nulidad radical o de pleno derecho de ambos contratos y de los efectos derivados de los mismos.

3. Respecto a la alegada vulneración de la prohibición de fraccionamiento del objeto del contrato y unidad funcional, tanto la Ley de Contratos del Sector Público como la doctrina administrativa han reiterado que el objeto del contrato debe atender a la existencia de prestaciones funcionalmente unitarias, de modo que no puede acudir a su fraccionamiento con la finalidad de tramitar procedimientos más simples -como el del contrato menor- para eludir la publicidad, la libre concurrencia o los controles propios de los procedimientos ordinarios de contratación, así, se ha considerado ilícito el fraccionamiento cuando las diferentes prestaciones presentan una clara vinculación funcional, técnica o económica, de modo que debieron integrarse en un único expediente de contratación. En particular, es contraria a derecho la utilización sucesiva o acumulativa de contratos menores dirigidos a atender una misma necesidad objetiva, correspondiendo la nulidad absoluta de aquellos contratos tramitados en fraude o abuso de la figura.



4. En consecuencia, existe fraccionamiento del objeto del contrato cuando las diversas partes de la prestación que se contraten por separado no sean susceptibles de aprovechamiento o utilización separada por constituir una **unidad funcional** entre ellas. Sin embargo, el artículo 99.2 de la LCSP condiciona su prohibición a la finalidad perseguida: *“No podrá fraccionarse un contrato con la finalidad de disminuir la cuantía del mismo y eludir así los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que correspondan”*.

La doctrina administrativa ha manifestado que *no debe interpretarse este precepto como una obligación de integrar en un solo contrato dos o más prestaciones aunque sean similares y puedan ejecutarse de forma conjunta, si entre ellas no existe un vínculo operativo y es perfectamente posible no sólo contratarlas por separado sino incluso su explotación en forma independiente*” y que *“el primer requisito que debe cumplirse para que pueda hablarse de fraccionamiento del contrato es que exista una unidad operativa o sustancial entre las diferentes prestaciones (o partes de prestaciones)”* JCCA 69/2008 de 31 marzo de 2009).

No obstante, además de la necesaria exigencia de una unidad operativa y funcional entre las prestaciones contratadas separadamente debe concurrir el requisito de que la finalidad perseguida sea la de disminuir la cuantía del mismo y eludir los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que correspondan.

Ambas circunstancias concurren en este caso, habiéndose producido un fraccionamiento ilegal del contrato, que implica la **infracción de normas esenciales de la contratación pública**, i) en primer lugar porque se ha eludido el procedimiento y los controles de concurrencia y publicidad al utilizar el procedimiento de contrato menor para adjudicar el segundo contrato al mismo empresario que había resultado adjudicatario del primero, de tal forma que se evitó tramitar un procedimiento ordinario o simplificado con el fin de evitar promover la concurrencia vulnerando este y otros principios esenciales de la contratación pública como el de transparencia y libre acceso; ii) en segundo lugar, porque se desnaturalizó la verdadera finalidad del contrato menor que resulta aplicable a prestaciones de bajo importe, aisladas y no previsibles aplicándola a una prestación, cuya necesidad se conocía en el momento de la primera licitación, obviando la adecuada definición y unidad del objeto del contrato; en consecuencia debe declararse la nulidad de ambos contratos por haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, concurriendo al causa de nulidad prevista en el artículo 47.1 e) de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común.

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 disponerlos así, *in genere*, el art. 106 LPACAP, por preverlos 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 los dos contratos a los que se refiere este procedimiento

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).

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”*.

La resolución del contrato, incluso como en este caso, por ulterior declaración de invalidez del mismo, como forma de extinción de un contrato público, no puede resultar ajena a los trámites de liquidación del contrato, y 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 accesoria 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 aperture 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, 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”*.

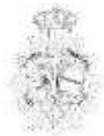
En el presente caso: **i)** figuran incorporadas al expediente las facturas emitidas por el contratista, de lo que se infiere su voluntad de ser resarcido en el importe que consta en la misma; y, **ii)** por otro lado, de los informes municipales se desprende que el servicio facturado fue efectivamente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

Concurre causa de nulidad de pleno derecho del art. 47.1 e) LPACAP y del art. 39.1 de la LCSP, en los dos contratos celebrados por el Ayuntamiento de Logroño con la mercantil *LOGROLECTRIC, S.L.*, referentes al *“SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE DOS CUADROS ELÉCTRICOS PARA CONTROL DE MOTORES Y BOMBAS DE LAVADO DE FILTROS DE LA ETAP RÍO IREGUA”* (Exp. CON21-2023/0147) y al *“SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE ALGUNOS ELEMENTOS ELÉCTRICOS PARA LA ETAP RÍO IREGUA”* (Exp. CON21-2023/0380), por concurrir unidad funcional y operativa entre las dos prestaciones contratadas que lo fueron en dos procedimientos separados y consecutivos, el primero de los cuales, se adjudicó por procedimiento abierto super simplificado o simplificado abreviado y tramitación ordinaria por importe de 20.575,00 euros (IVA incluido) para el suministro e instalación de dos cuadros eléctricos y la legalización de la instalación, y el segundo fue tramitado posteriormente como contrato menor, por importe de 14.338,50 euros (IVA incluido), para el suministro e instalación de elementos necesarios para subsanar deficiencias detectadas en la revisión OCA y legalización de la instalación eléctrica.



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