

D I C T A M E N 3 5 / 2 0 2 4

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 18 de enero de 2024.

Dictamen solicitado por el Sr. Presidente del Consorcio de Emergencias de Gran Canaria en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de revisión de oficio del contrato menor adjudicado a la empresa (...) para el suministro de vestuario para su personal de nuevo ingreso (EXP. 621/2023 RO)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen es la Propuesta de Resolución del procedimiento de declaración de nulidad del contrato menor en virtud del cual la entidad mercantil (...) suministró al Consorcio de Emergencias de Gran Canaria vestuario para su personal de nuevo ingreso.

2. En cuanto a la legitimación del Presidente del Consorcio de Emergencias de Gran Canaria, ha de decirse que, si bien, de partida, no figuran expresamente previstos los Presidentes de los Consorcios entre los sujetos legitimados para solicitar el dictamen de este Consejo Consultivo, atendiendo al art. 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), sin embargo, no es menos cierto que con carácter general nuestra doctrina -expresada, entre otros, en los Dictámenes 201/2005, de 14 de julio, 484/2012, de 18 de octubre, 381/2015, de 16 de octubre, 405/2020, de 14 de octubre o 389/2023, de 5 de octubre, emitidos a solicitud de distintos presidentes de entes u organizaciones instrumentales dotadas de personalidad jurídica propia y/o autonomía orgánica y funcional-, ha sido interpretar extensivamente el art. 12.3 LCCC en el sentido de considerar que la autoridad legitimada para solicitar el correspondiente dictamen es la que ostente la representación legal del mismo, cuando se trate de organizaciones con personalidad

* Ponente: Sra. Marrero Sánchez.

jurídica propia y funcionamiento autónomo, siempre que su eventual adscripción orgánica no lesione su autonomía funcional.

Por lo que, en principio, en el presente caso no habría objeción para que se solicitara el dictamen por el Presidente del referido Consorcio, en tanto que tiene conferida la representación legal de dicho organismo, en virtud de lo establecido en los Estatutos del Consorcio [arts. 9.1, letra a) y 11.1, letra a) de los Estatutos del Consorcio de Emergencias de Gran Canaria -BOP n.º 21, de 31 de enero de 2011-].

3. El carácter preceptivo del Dictamen y la competencia de este Consejo Consultivo para su emisión se derivan de lo establecido en el art. 11.1.D.b) LCCC en relación con el art. 41 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2017 (LCSP), norma básica aplicable al presente supuesto porque el contrato que se pretende declarar nulo fue iniciado con posterioridad a su entrada en vigor.

También es de aplicación, subsidiariamente, de acuerdo con lo establecido en la Disposición final cuarta, apartado 1, de la LCSP, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), porque el presente procedimiento se inició con posterioridad a su entrada en vigor.

Asimismo, resulta aplicable, en lo que no se oponga a la LCSP (Disposición derogatoria de la LCSP), el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, también de carácter básico.

4. Se ha otorgado preceptivo trámite de vista y audiencia a la empresa contratista sin que compareciera a tal trámite.

Este Consejo Consultivo en su Dictamen 72/2023, de 1 de marzo, seguido, entre otros, por los Dictámenes 170/2023, de 20 de abril, 318/2023, de 20 de julio y 386/2023, de 5 de octubre, ha considerado que el Dictamen debe ser preceptivo haya o no oposición del contratista, en los casos de ausencia de actos administrativos preparatorios o de adjudicación del contrato, por aplicación de lo dispuesto en el art. 106.1 LPACAP, por remisión del art. 41 LCSP.

5. En lo que se refiere a la normativa sustantiva aplicable a las causas de nulidad, de acuerdo con lo que hemos considerado en diversos dictámenes, la determinación de las causas de nulidad debe hacerse con arreglo a la ley vigente cuando se dictó el acto cuya revisión de oficio se pretende, tal y como hemos

expuesto en el Dictamen 197/2023, de 4 de mayo, con cita del 156/2017, de 11 de mayo, a cuya fundamentación en este aspecto nos remitimos.

Partiendo de lo señalado anteriormente, y teniendo en cuenta la fecha (30 de noviembre de 2022) a la que se contrae la actuación administrativa cuya revisión de oficio ahora se pretende (año 2023), se ha de concluir que las causas de nulidad a las que se debe atender en nuestro análisis jurídico son las previstas en el art. 39 LCSP, norma que estaba vigente en la fecha en la que fue dictado el acto cuya nulidad se pretende.

Respecto al derecho procedimental, y según se ha apuntado anteriormente, resultan de aplicación las previsiones normativas que, sobre tramitación del procedimiento administrativo de revisión de oficio, se contienen en la LPACAP; norma adjetiva vigente al tiempo de incoación del procedimiento administrativo de revisión de oficio [Disposición Transitoria tercera, letra b), LPACAP].

En efecto, el art. 41.1 LCSP, en relación con la revisión de oficio de los actos preparatorios y de adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas viciados de nulidad, remite a la regulación que del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP. Esta remisión normativa efectuada por el art. 41.1 LCSP a la legislación estatal en materia de procedimiento administrativo común, nos conduce a la aplicación de los arts. 106 a 111 LPACAP.

El art. 106.1 LPACAP contempla la revisión de oficio de los actos administrativos nulos; permitiendo a las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, previo dictamen favorable del órgano consultivo autonómico, declarar 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 art. 47.1 LPACAP.

Este artículo no contempla un procedimiento específico para la tramitación de los expedientes de declaración de nulidad, por lo que se entienden aplicables las normas recogidas en el Título IV de la LPACAP (*«De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común»*), con la especialidad exigida por el art. 106, que establece como preceptivo el previo dictamen favorable del órgano consultivo que corresponda.

Pues bien, en el supuesto analizado el procedimiento revisorio se incoa de oficio mediante Decreto n.º 84/2023, de 25 de julio, del Presidente del Consorcio de

Emergencias de Gran Canaria por el que se acuerda *«iniciar el procedimiento de revisión de oficio del contrato menor suscrito con la mercantil (...), por considerar que el mismo se encuentra incurso en la causa de nulidad de pleno derecho a la que se refiere el artículo 47.1, letra e), de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (...)»*.

Por otro lado, consta acreditada la firmeza en vía administrativa de la actuación cuya nulidad se pretende. Circunstancia, además, que no es negada por la propia Administración. En consecuencia, se trata de un acto susceptible de revisión conforme a lo previsto en el art. 106.1 LPACAP.

Finalmente, la revisión instada se fundamenta en la causa de nulidad prevista en el art. 47.1, letra e) LPACAP en relación con los arts. 38, letra b), 39.1 y 41.1 LCSP.

6. La competencia para resolver el presente procedimiento le corresponde al órgano de contratación, en virtud de lo previsto en el art. 41.3 y en la Disposición adicional 2.^a LCSP, que en el caso del Consorcio de Emergencias de Gran Canaria es el Presidente del mismo, de conformidad con lo establecido en el art. 11.1, letra k) de los vigentes Estatutos del citado Consorcio.

7. El art. 106.5 LPACAP establece que cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio -como es el caso-, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo.

En el presente caso, el procedimiento administrativo de revisión se inició de oficio el día 25 de julio de 2023, no habiendo transcurrido más de seis meses desde dicha fecha, ya que dicha caducidad se producirá el día 25 de enero de 2024; por lo que, en virtud del precepto legal reseñado en el párrafo anterior, el procedimiento administrativo no ha caducado.

Asimismo, de conformidad con lo previsto en el art. 106.1 LPACAP, es preciso que el dictamen sea favorable a la declaración pretendida, no pudiéndose acordar la nulidad del acto si el dictamen no lo considera así.

II

Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento administrativo y que constan documentados en el expediente remitido son los siguientes:

- Con fecha 30 de noviembre de 2022 la empresa (...) emitió la factura 20220101173, por importe de 1.610,70 euros, IGIC incluido, en concepto del suministro de ropa de trabajo y EPIS para integrantes de la lista de reserva de la

categoría de bombero/a de que dispone el Consorcio de Emergencias de Gran Canaria.

Consta acreditado en el expediente que dicha factura fue conformada con fecha 15 de diciembre de 2022 por el Responsable del Área Técnico Operativa de Emergencias y por el Gerente.

- Con fecha 2 de mayo de 2023 se emite por parte de la Jefa de la Unidad de Asuntos Económicos informe en el que, atendiendo a una posible inadecuación en el procedimiento seguido para la contratación de este suministro, concluye que *«se remita la factura a la Intervención para que se informe de un posible reparo por incumplimiento de la normativa vigente en cuanto a la adjudicación de los contratos»*.

- Con fecha 20 de julio de 2023 la Intervención emite informe en el que concluye desfavorablemente respecto al reconocimiento de obligaciones a favor de la entidad (...), por el suministro de vestuario para el personal del Consorcio de Emergencias de Gran Canaria, por importe de 1.610,70 euros.

Conforme a lo señalado en este informe, se observa por la referida Intervención que desde el Consorcio de Emergencias de Gran Canaria se han venido celebrando sucesivos contratos menores con idéntico objeto: el suministro de vestuario, superando el límite temporal y cuantitativo del contrato menor, por tratarse de una necesidad recurrente. Sobre la base de tal argumento, formula reparo suspensivo al considerar que se ha producido una inadecuación del procedimiento seguido en esta contratación, dada la omisión de requisitos o trámites que pudieran dar lugar a la nulidad del acto.

- Con fecha 25 de julio de 2023 se dicta el Decreto 84/2023, en el que, sobre la base de los antecedentes de hecho en él relatados y los fundamentos de Derecho de su razón, dispone se inicie el procedimiento de revisión de oficio del contrato menor suscrito entre el Consorcio de Emergencias de Gran Canaria y la entidad (...) para el suministro de vestuario, por considerar que el mismo se halla incurso en la causa de nulidad de pleno derecho contemplada en el art. 47.1.e) LPACAP.

- Asimismo, conforme a lo dispuesto en su dispositivo segundo, se otorgó a la referida contratista un plazo de diez días desde la notificación, a los fines de que alegara y presentara los documentos y justificaciones que estimara pertinentes.

Conforme a los datos obrantes en el expediente, no consta que la referida mercantil haya aportado durante este trámite alegación o documentación alguna.

- Con fecha 23 de octubre de 2023, se emite por parte del servicio gestor informe en el que se hacen constar las causas que motivan la nulidad de las actuaciones, la valoración de la prestación realizada por el tercero y la ejecución de conformidad, así como la imposibilidad de restituir las prestaciones entregadas, por haber sido ya empleadas por parte del personal destinatario de las mismas.

En dicho informe se concluye, sobre la base de los argumentos en él esgrimidos que, seguido el procedimiento por todos sus trámites, se proceda a abonar a la contratista el importe del suministro efectivamente entregado, ascendente a la cantidad de 1.610,70 euros.

- Con fecha 24 de octubre de 2023, se registra escrito de salida por el que se notifica a la entidad (...) el inicio del trámite de audiencia, otorgándosele un plazo de diez días para formular alegaciones y aportar cuantos documentos y justificaciones estimara pertinentes. Verificado, según los datos obrantes en el expediente, que la práctica de la notificación del trámite de audiencia al contratista aconteció con fecha 25 de octubre de 2023, transcurrió el plazo otorgado sin que por su parte se aportaran documentos, justificaciones o alegación alguna en relación al procedimiento de revisión de oficio que nos ocupa.

- El informe jurídico emitido con fecha 19 de diciembre de 2023 por la Jefa de la Unidad de Asuntos Jurídicos, en el que, sobre la base de los antecedentes de hecho en él relatados y los fundamentos de Derecho esgrimidos, concluye lo siguiente:

«En virtud de cuanto antecede, se INFORMA FAVORABLEMENTE en relación a la declaración de nulidad del contrato menor en virtud del cual la entidad mercantil (...) suministró, en beneficio del Consorcio de Emergencias de Gran Canaria, vestuario para su personal de nuevo ingreso, por concurrir la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el artículo 47.1 e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, así como en cuanto a la devolución a la contratista del importe de 1.610,70 euros, cantidad restitutoria en concepto de los servicios indebidamente percibidos por esta Administración».

- Con fecha 20 de diciembre de 2023 se emite informe por la Intervención General en el que, vistos los informes emitidos por el servicio gestor y jurídico, de fechas 23 de octubre de 2023 y 19 de diciembre de 2023, respectivamente, fiscaliza favorablemente la declaración de nulidad de pleno derecho del contrato menor para

el suministro de vestuario en beneficio del Consorcio de Emergencias de Gran Canaria.

- Finalmente, la Propuesta de Resolución declara la nulidad del contrato menor para el suministro de vestuario en beneficio del Consorcio de Emergencias de Gran Canaria, por incurrir en la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el art. 47.1.e) LPACAP.

III

1. Este Consejo Consultivo, siguiendo constante y abundante Jurisprudencia del Tribunal Supremo, ha reiterado que la revisión de oficio supone el examen por la Administración de la legalidad de sus propios actos y en razón de los vicios e infracciones legales que le son imputables a los mismos, es decir, que por formar parte de su contenido, formal o sustantivo, le son atribuibles y susceptibles de valoración y corrección por la propia Administración autora del acto en el ejercicio de su potestad de revisión, sin que pueda extenderse al examen de la legalidad de otros actos dictados por otras administraciones no sujetos a revisión (STS 405/2020, de 14 de mayo).

La revisión de oficio implica el ejercicio de una facultad exorbitante por parte de la Administración para expulsar del ordenamiento jurídico actos firmes en vía administrativa que adolecen de vicios especialmente graves, en cuya aplicación se ha de ser riguroso por implicar un conflicto entre dos principios generales del derecho: el principio de legalidad y el principio de seguridad jurídica. De aquí que no cualquier vicio jurídico permita acudir sin más a la revisión de oficio, sino que ella solo es posible cuando concurra de modo acreditado e indubitado un vicio de nulidad de pleno derecho de los legalmente previstos, cuyos presupuestos no pueden entenderse de manera amplia, sino restrictiva (Dictámenes de este Consejo 302/2018, de 29 de junio y 430/2017, de 14 de noviembre, que reiteran varios pronunciamientos de este Organismo en el mismo sentido).

Por su parte, en nuestro Dictamen 46/2016, de 18 de febrero, afirmábamos que *«no toda infracción del Ordenamiento jurídico conlleva la revisión de oficio, que no está prevista para corregir errores o deficiencias de la Administración, sino para suprimir actos administrativos contaminados con vicios graves determinantes del nacimiento del derecho o facultad (...)»*.

En definitiva, *«la revisión de oficio en principio no es una técnica al servicio de la instrucción de una “causa general” respecto de determinado procedimiento, sino el instrumento que permite anular actos con vicios de orden público, que son los que la ley califica como causas de revisión, debidamente interpretadas en función de las circunstancias del caso, la conducta de los interesados y la actuación de la Administración»* (Dictamen 449/2017, de 5 de diciembre).

2. En el presente caso, la Propuesta de Resolución reitera que para el Consorcio de Emergencias de Gran Canaria el suministro de vestuario para el personal operativo constituye una necesidad periódica y recurrente, lo que ha motivado que a lo largo del tiempo se hayan licitado los correspondientes contratos, siendo el último que se ha adjudicado el derivado del expediente CEGC_2020-06, lo que aconteció mediante Decreto 186/2022, de 15 de diciembre. No obstante, debido a dificultades de distinta índole que se han venido sucediendo en la tramitación de las referidas licitaciones, han existido periodos en los que, a pesar de persistir esa necesidad, no existía cobertura contractual para su satisfacción.

Así, el informe emitido por la Jefa de la Unidad de Asuntos Económicos con fecha 2 de mayo de 2023 señala que *« (...) el 25 de marzo de 2022 el Gerente manifestó la urgente necesidad de dar cobertura a plazas de bomberos y propuso el inicio de la formación que requerían los integrantes de la lista de reserva de la categoría de bomberos creada por el Decreto 52/2019 de 21 de mayo para poder ser llamados a ocupar una plaza de forma interina. La fecha de inicio de la formación era el 19 de marzo y para concurrir a la misma, los integrantes de la lista de reserva debían disponer de una mínima equipación. En el Consorcio no se disponía de stock para dotar a estos aspirantes y la licitación no había resultado adjudicada en esa fecha lo que motivó la suscripción de un contrato menor con una de las empresas que habitualmente suministran el vestuario a esta entidad y que, por ende, resultó adjudicataria finalmente de la licitación mencionada, (...)»*

La factura objeto de este informe se emitió como consecuencia del suministro realizado en base al mencionado contrato menor».

Por consiguiente, de los informes obrantes en el expediente se deduce que, en efecto, la causa que figura como determinante de la nulidad de pleno derecho del contrato menor suscrito entre el Consorcio de Emergencias de Gran Canaria y la entidad (...), es la prevista en el art. 47.1.e) LPACAP, esto es, haber prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para contratar, al instrumentalizarse como contrato menor lo que debió ser un contrato sometido a las exigencias de publicidad y concurrencia, consecuencia tanto de un fraccionamiento indebido del objeto del contrato, como de la improcedencia de acudir a tales

contratos menores cuando se está en presencia de necesidades periódicas y recurrentes.

En relación con la causa establecida en el art. 47.1.e) LPACAP, este Consejo Consultivo ha manifestado, por ejemplo en el Dictamen 489/2021, de 14 de octubre (con cita de los Dictámenes 8/2021, de 15 de enero, y 161/2020, de 1 de junio), lo siguiente:

«El art. 62.1, e) LRJAP-PAC configura como una causa de nulidad el que los actos sean dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. Como las causas de nulidad radical o absoluta de los actos administrativos son tasadas, tienen carácter excepcional y han de interpretarse de forma estricta, la jurisprudencia del Tribunal Supremo es especialmente restrictiva en cuanto a la aplicación de esa causa de nulidad, ya que el empleo por la Ley de los dos adverbios “total y absolutamente” impone que los defectos formales necesarios para aplicar esta nulidad radical deben ser de tal dimensión que es preciso que se haya prescindido de modo completo y absoluto del procedimiento, no bastando la omisión de alguno de sus trámites. La omisión de algún trámite se equipara a la omisión total del procedimiento cuando tiene la naturaleza de esencial en los supuestos en que haya causado indefensión material al interesado (para lo cual habrán de tenerse en cuenta, entre otras circunstancias, las consecuencias que sufrió por la omisión del trámite). También se equipara a la omisión total si los trámites incumplidos, de haberse observado, habrían determinado un acto de contenido distinto. Consúltense al respecto las SSTS de 23 febrero de 2016; de 26 enero de 2016; de 24 enero de 2014; de 27 junio de 2012 y de 25 abril de 2002 (...)».

También hemos dicho en los Dictámenes 84/2014 y 258/2020 que «(L)a interpretación jurisprudencial de este precepto considera que se está ante esta causa de nulidad no sólo cuando el acto se dicta prescindiendo de todo procedimiento, sino también cuando se dicta a través de un procedimiento que no es el previsto legalmente; o cuando, aun siguiendo el procedimiento debido, se omiten trámites esenciales de éste que causan indefensión absoluta a los interesados». Véanse por todas las SSTS de 25 de abril de 2002 y de 27 de junio de 2012.

3. En el presente caso, tal como se ha expuesto, ha quedado acreditado que ha existido una contratación al margen de los trámites exigidos legalmente, por lo que debe considerarse nula conforme a lo previsto en los arts. 39.1 LCSP y 47.1.e) LPACAP.

Como razonábamos en nuestro Dictamen 555/2021, de 18 de noviembre, citando a su vez otro similar -el Dictamen 483/2021, de 14 de octubre- procede señalar, de idéntica manera, en este caso que, aplicando los razonamientos jurídicos que se han

expuesto en las líneas precedentes al supuesto de hecho analizado, se ha de concluir que la actuación administrativa incurre de forma clara, manifiesta y ostensible en la causa de nulidad establecida en el art. 47.1, apartado e) LPACAP, toda vez que se ha procedido a recibir la prestación del servicio sin la previa tramitación del oportuno procedimiento de contratación a tal efecto.

En el presente caso se acude a la contratación menor infringiendo, por una parte, el art. 99.2 LCSP, según el cual, *« (...) 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»*, estando acreditado no solo acreditado dicho fraccionamiento, sino que, por otra parte, se ha puesto de manifiesto que con la indicada contratación se pretendía satisfacer necesidades periódicas y previsibles del Consorcio de Emergencias de Gran Canaria.

4. En relación con los contratos menores, en nuestros Dictámenes 533/2023, de 21 de diciembre y 133/2015, 134/2015 y 135/2015, todos de 17 de abril, hemos manifestado que:

«La contratación menor tiene su justificación en la necesidad de simplificación en determinados supuestos en que debe prevalecer la agilidad para atender necesidades de importe y duración reducidas. Esa simplificación no obsta a la obligación de una tramitación previa que culmina con la aprobación del gasto (existencia de partida suficiente consignada presupuestariamente y reserva de crédito). De esta tramitación no se tiene constancia alguna en el expediente ni su correspondiente reflejo en la PR.

En los supuestos analizados, podemos concluir que concurre la causa de nulidad alegada ya que se contrató con las empresas interesadas prescindiendo por completo de las normas procedimentales de la contratación administrativa, resultando evidente que de haberse actuado correctamente por el procedimiento legalmente establecido, hubieran variado esencialmente los actos administrativos objeto del presente dictamen, pues se produjo el fraccionamiento fraudulento e ilícito del objeto del contrato mediante la suscripción sucesiva de diversos contratos menores para cubrir necesidades recurrentes que formarían parte de un único contrato, de acuerdo con lo que se ha señalado anteriormente, lo que supone una alteración de las normas de publicidad y de las relativas a los procedimientos de adjudicación que se hubieran tenido que aplicar y su no aplicación constituye una omisión esencial del procedimiento de licitación de fundamental importancia al servir como garantía de transparencia y publicidad en la selección del contratista».

Esta doctrina, que resulta plenamente aplicable al presente supuesto, implica que, habiéndose prescindido del procedimiento establecido y desarrollado el servicio

a entera satisfacción de la Administración, se ha de concluir que la Propuesta de Resolución se considera ajustada a Derecho en cuanto a la concurrencia de la causa de nulidad.

5. En cuanto a los efectos de la declaración de nulidad de la contratación, ha de estarse a lo dispuesto en el art. 42.1 LCSP, que prescribe que la *«declaración de nulidad de los actos preparatorios del contrato o de la adjudicación, cuando sea firme, llevará en todo caso consigo la del mismo contrato, que 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»*.

Así, en relación con la cuantía, como manifestamos en los Dictámenes 318/2023, de 20 de julio y 386/2023, de 5 de octubre, la finalidad del procedimiento indemnizatorio es la reparación integral del daño causado de forma que los interesados vuelvan a la misma situación patrimonial que tenían antes del acaecimiento del hecho lesivo -que en este caso sería la nulidad de la contratación-, sin que haya enriquecimiento injusto para ninguna de las partes, sin detracer el 3% del beneficio industrial (como sucedía en anteriores ocasiones), tal y como detallamos extensamente en el Dictamen 318/2023, a cuyos fundamentos nos remitimos para evitar reiteraciones.

Asimismo, en el Dictamen de este Consejo Consultivo 276/2019, de 18 de julio, que se refiere a la cuantificación global de tales daños y a la aplicación del principio de reparación integral del daño que rige en el ámbito de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, se ha manifestado que:

«Así, la STS de 3 de febrero de 1989, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, sostiene que se ha declarado reiteradamente que la imposibilidad de evaluar, cuantitativamente y con exactitud, el daño material y moral sufrido por el administrado implica que la fijación de la cuantía de la indemnización se efectúe generalmente, de un modo global; esto es, atemperándose al efecto los módulos valorativos convencionales utilizados por las jurisdicciones civil, penal o laboral, sin que además haya de reputarse necesario en ningún caso que la cantidad globalmente fijada sea la suma de las parciales con las que se cuantifique cada uno de los factores o conceptos tomados en consideración.

En este contexto, ha de considerarse la aplicación del principio de reparación integral del daño, propio de la responsabilidad patrimonial. En este sentido, la STS de 11 de noviembre de 2011, también de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª, recuerda que múltiples Sentencias del propio Tribunal Supremo han proclamado,

insistentemente, que la indemnización debe cubrir todos los daños o perjuicios sufridos, hasta conseguir la reparación integral de los mismos y, con ello, la indemnidad del derecho subjetivo o interés lesionado», siendo toda esta doctrina aplicable al presente asunto».

Por su parte, desde el Dictamen 38/2014, de 11 de febrero, este Organismo consultivo viene afirmando que, en lo que específicamente se refiere al enriquecimiento injusto, cabe señalar que para que concurra en el ámbito administrativo resulta necesaria la concurrencia de la totalidad de los requisitos jurisprudencialmente exigidos: enriquecimiento patrimonial para una de las partes, con el consiguiente empobrecimiento para la otra, relación de causalidad entre ambos, y el más importante de los mismos: la falta de causa o de justificación del enriquecimiento y del correlativo empobrecimiento, requisito que no se cumple en este caso.

También, como se ha señalado en múltiples ocasiones por este Consejo Consultivo, en lo que se refiere al momento procedimental en el que procede efectuar el cálculo de la liquidación del contrato, cabe recordar que el art. 42.1 LCSP establece que aquella fase se producirá una vez firme la resolución por la que se acuerde la revisión de oficio (a través del oportuno expediente contradictorio).

Sin embargo, como ya ha indicado el propio Consejo de Estado en su Dictamen 1724/2011, de 21 de diciembre (y este Consejo Consultivo de Canarias -Dictamen 220/2013, de 19 de junio-), « (...) *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 artículo 35.1 de la Ley de Contratos (...), 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*».

De esta manera, resulta posible resolver de forma conjunta sobre la nulidad del acto de contratación afectado y sobre la liquidación y, en su caso, indemnización que proceda (art. 42.1 LCSP).

De todo lo expuesto cabe concluir que en los supuestos, como en el presente caso, en que la contratista ha manifestado buena fe, prestando el servicio a satisfacción de la Administración, aun concurriendo causa de nulidad al haberse dictado los actos preparatorios del contrato de suministro de vestuario para el personal de nuevo ingreso, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, tal como prevé el art. 47.1.e) LPACAP, en relación con el

39.1 LCSP, se debe indemnizar a la contratista en idéntica cuantía al coste del servicio realizado, por lo que hay que concluir que la Propuesta de Resolución debe liquidar el contrato por la cantidad de 1.610,70 euros, que corresponde con el coste del suministro efectivamente realizado.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución, que declara la nulidad del contrato menor para el suministro de vestuario para el personal de nuevo ingreso en beneficio del Consorcio de Emergencias de Gran Canaria, por incurrir en la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el art. 47.1.e) LPACAP, se considera conforme a Derecho, de acuerdo con lo señalado en el Fundamento III del presente Dictamen, por lo que procede su revisión de oficio.