Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 3 2 / 2 0 2 4

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 14 de marzo de 2024.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Los Realejos en relación con la *Propuesta de Resolución de la declaración de nulidad de los actos preparatorios y de adjudicación del contrato relativo a los trabajos de conexión de las obras de saneamiento de la calle (...) para acometer a la red de avenida de (...), realizados por la mercantil (...), por importe total de 54.449,79 euros (EXP. 61/2024 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 contractual de los actos preparatorios y de adjudicación del contrato relativo a los trabajos de conexión de las obras de saneamiento de la calle (...) para acometer a la red de avenida de (...), realizados por la mercantil (...), por importe total de 54.449,79 euros.

2. La legitimación del Sr. Alcalde de Los Realejos para solicitar el Dictamen, su carácter preceptivo y la competencia de este Consejo Consultivo para emitirlos resultan de los arts. 11.1.D.b) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, 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

[*] **Ponente: Sra. Marrero Sánchez.**

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.

3. Se ha otorgado preceptivo trámite de vista y audiencia a la empresa contratista, sin que conste que se haya opuesto a la nulidad pretendida.

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.

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.

4. 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 a la que se contrae la actuación administrativa cuya revisión de oficio ahora se pretende (año 2022), 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 de la Alcaldía-Presidencia n.º 2024/99, de 12 de enero, por el que se acuerda iniciar procedimiento de revisión de oficio, a los efectos de declarar la nulidad de los actos preparatorios y de los actos de adjudicación de las *«obras realizadas por la empresa "(...)" para la conexión de saneamiento de las obras de Saneamiento de la Calle (...) para acometer a la red de Avenida de (...) fuera del ámbito de actuación del proyecto cuya ejecución le fue adjudicada mediante concurrencia»*.

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. 39.1, 41.1 y 99.2 LCSP.

5. En la Propuesta de Resolución, la Administración afirma la nulidad de pleno derecho de dicho contrato por incurrir en la causa de nulidad consistente en la carencia o insuficiencia de crédito [art. 39.2.b) LCSP] y en que se trata de una prestación contractual que se ha dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido [art. 39.1 LCSP, en relación con el art. 47.1 letra e) LPACAP].

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, esto es, a la Alcaldía–Presidencia.

7. En lo que se refiere al plazo máximo para resolver, el art. 106.5 LPACAP establece que cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse Resolución producirá la caducidad del mismo.

El presente procedimiento de revisión de oficio fue iniciado de oficio por Decreto de la Alcaldía-Presidencia 2024/99, de 12 de enero, por lo que no se ha cumplido el plazo de caducidad de seis meses previsto en el art. 106.5 LPACAP, el cual tendrá lugar el próximo día 12 de julio de 2024.

8. En suma, no se aprecia la existencia de deficiencias en la tramitación del procedimiento que impidan un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada.

II

De la documentación obrante en el expediente remitido a este Consejo Consultivo constan los siguientes trámites relevantes del procedimiento de revisión de actos nulos:

- Que con fecha 13 de octubre de 2023 por la entidad (...) se presenta escrito ante el Ayuntamiento de Los Realejos en el que se expone lo siguiente:

« (...) Durante la ejecución de los trabajos por parte de (...), para la conexión de saneamiento de las obras de Saneamiento de la Calle (...) para acometer a la red de Avenida de (...), surgieron varios problemas técnicos que impidieron la conexión de la red de saneamiento en el pozo previsto.

Por ello, en reunión realizada en la obra con los técnicos municipales a finales de julio de 2022, se constata la necesidad de la realización de un proyecto para conectar el fin de la red de RRCC con el pozo adecuado de Avda (...), dado que dicha actuación queda fuera del ámbito de actuación de la obra RRCC.

Debido a la urgencia de la ejecución de la obra, con el fin de que la obra se ejecutase antes del comienzo del periodo escolar, se solicita por los técnicos municipales que se comience la redacción del proyecto para que los plazos no se prolongasen y cumplir con las fechas previstas.

El día 10 de agosto se redacta y envía informe justificativo de la necesidad de dicha actuación a los técnicos municipales.

El día 16 de agosto se presenta a los técnicos municipales oferta para la redacción y dirección de obra de dicha actuación.

El día 22 de agosto se redacta y envía informe justificativo de la necesidad de dicha actuación a los técnicos municipales con una corrección relativo al título que debe llevar el proyecto.

Para posibilitar el comienzo de los trabajos, inicialmente se elaboraron inicialmente planos y presupuesto.

Para el presupuesto de los trabajos se utilizaron los mismos precios que ya se disponían en el expediente de RRCC, por lo que se podía estimar con fiabilidad cual sería el coste de las obras y que dichos precios.

El proyecto quedó redactado en agosto de 2022, con fecha de septiembre del mismo año, ya que se preveía que la contratación del proyecto se produjese a principios de dicho mes, ya con cierto retraso para los plazos previstos.

Los trabajos se comenzaron el día 22 de agosto de 2022 y la duración del mismo fue de 2 semanas.

Los trabajos se realizaron exactamente según lo proyectado, sin desviaciones ni excesos de medición».

En dicho escrito se solicita que «se proceda a la apertura de expediente de omisión de la función fiscalizadora del artículo 28 del Real decreto 424/2017, así como cualesquiera otros trámites que sean legal y reglamentariamente preceptivos, para la vía de indemnización de daños y perjuicios derivada de la responsabilidad patrimonial de la administración como consecuencia de haberse producido un enriquecimiento injusto en su favor».

- Con fecha 15 de diciembre de 2023 se emite informe por el Arquitecto Municipal con el tenor literal siguiente:

«1.- Por Registro General del Ayuntamiento de los Realejos (PIAC-1) de fecha 13-10-2023, (...) solicita que esta parte les requiere formal y fehacientemente que se proceda a la apertura de expediente de omisión de la función fiscalizadora del artículo 28 del Real

decreto 424/2017, así como cualesquiera otros trámites que sean legal y reglamentariamente preceptivos, para la vía de indemnización de daños y perjuicios derivada de la responsabilidad patrimonial de la administración como consecuencia de haberse producido un enriquecimiento injusto en su favor en los términos antes referidos en el que se aporta el - INFORME DE INDEMNIZACIÓN PARA LA RED DE SANEAMIENTO DE LA AVENIDA (…) DESDE LA TF-333 HASTA LA CALLE (…). Posteriormente con registro de entrada TELE - 2023 – 5457 de fecha 13/12/2023 se presenta "SOLICITUD RECTIFICATIVA DEL 10/10/23 APERTURA EXPEDIENTE OMISIÓN DE LA FUNCIÓN INTERVENTORA PARA LA VÍA DE INDEMNIZACIÓN DE DAÑOS Y PERJUICIOS DERIVADA DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN COMO CONSECUENCIA DE HABERSE PRODUCIDO UN ENRIQUECIMIENTO INJUSTO EN SU FAVOR" en el que se aporta la siguiente documentación digital:

1 PODER PLEITOS (…) Y (…)

2 ESCRITURAS CAMBIO NOMBRE (…)

3 INFORME JUSTIFICATIVO AVDA (…)

4 PYTO AMPLIACIÓN RED SANEAMIENTO AVDA (…)_FDO (…) REALEJOS INDEMNIZACION V11223 (2)

2.- El INFORME DE INDEMNIZACIÓN PARA LA RED DE SANEAMIENTO DE LA AVENIDA (…) DESDE LA TF-333 HASTA LA CALLE (…) presentado en diciembre sustituye al presentado anteriormente. En este nuevo informe se establece que las obras son las necesarias para la conexión de saneamiento de las obras de Saneamiento de la Calle (…) para acometer a la red de Avenida de (…), que los trabajos comenzaron el día 22 de agosto de 2022 y la duración de los mismos fue de 2 semanas, siendo el coste desglosado de:

(…)

3.- Y en el escrito de SOLICITUD RECTIFICATIVA DEL 10/10/23 APERTURA EXPEDIENTE OMISIÓN DE LA FUNCIÓN INTERVENTORA PARA LA VÍA DE INDEMNIZACIÓN DE DAÑOS Y PERJUICIOS DERIVADA DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN COMO CONSECUENCIA DE HABERSE PRODUCIDO UN ENRIQUECIMIENTO INJUSTO EN SU FAVOR se establece en el apartado segundo lo siguiente:

"El coste de ejecución por contrata ascendió según informe técnico de realización del mismo a un monto total de: 42.401,77€ (CUARENTA Y DOS MI CUATROCIENTOS UNO CON SETENTA Y SIETE CENTIMOS), a este monto hay que sumarle un coste de redacción de proyecto que asumió la empresa constructora que asciende a 12.449€, por lo que la indemnización asciende a un total de 54.449,79€ (CINCUENTA Y CUATRO MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y NUEVE EUROS CON SESENTA Y NUEVE CENTIMOS)".

Se adjunta a la solicitud proyecto redactado PPROYECTO PARA LA RED DE SANEAMIENTO DE LA AVENIDA (…) DESDE LA TF-333 HASTA LA CALLE (…). T.M. DE LOS REALEJOS.

4.- Se ha podido comprobar que la obra se ha realizado tal como se define en el INFORME DE INDEMNIZACIÓN PARA LA RED DE SANEAMIENTO DE LA AVENIDA (...) DESDE LA TF-333 HASTA LA CALLE (...) y que el proyecto se redactó tal como se indica en la solicitud.

Es cuanto se informa».

- Con fecha 15 de diciembre de 2023 se emite informe de omisión de función interventora emitido por la Intervención municipal que obra en el expediente de su razón de conformidad con lo previsto en el art. 28 del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local, en el que se pone de manifiesto que se constata «*que se han realizado prestaciones sin la correspondiente cobertura contractual, por lo que el órgano interventor, al ejecutar la función interventora debe emitir un informe alertando de esta vulneración, a través de la emisión de un informe de omisión de la función interventora»*, por lo que recomienda *«la revisión del acto que se materializará acudiendo a la vía de indemnización de daños y perjuicios derivada de la responsabilidad patrimonial de la Administración como consecuencia de haberse producido un enriquecimiento injusto en su favor o de incumplir la obligación a su cargo, por lo que, por razones de economía procesal, sólo sería pertinente instar dicha revisión cuando sea presumible que el importe de dichas indemnizaciones fuera inferior al que se propone»*, debiendo considerarse que se trata de una obra que ha sido ejecutada para la Administración, por lo que, de no ser pagada, se produciría un enriquecimiento injusto del Ayuntamiento.

- Mediante Decreto de la Alcaldía-Presidencia n.º 2024/99, de 12 de enero, se acuerda iniciar procedimiento de Revisión de Oficio, a los efectos de declarar la nulidad de los actos preparatorios y de los actos de adjudicación del contrato relativo a las *«obras realizadas por la empresa "(...)" para la conexión de saneamiento de las obras de Saneamiento de la Calle (...) para acometer a la red de Avenida de (...) fuera del ámbito de actuación del proyecto cuya ejecución le fue adjudicada mediante concurrencia»* al concurrir el supuesto previsto en el art. 47.1.e) LPACAP confiriendo trámite de audiencia al interesado.

- Dado el preceptivo trámite de audiencia, el interesado presenta escrito no formulando oposición al expediente incoado para la declaración de nulidad contractual.

- Finalmente, con fecha 29 de enero de 2024 se emite Propuesta de Resolución por la que se declara la nulidad de las obras realizadas por la empresa (...) para la

conexión de saneamiento de las obras de saneamiento de la Calle (...) para acometer la red de la Avenida de (...) fuera del ámbito de actuación del proyecto, por haberse dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido [art. 39.1 LCSP, en relación con el art. 47.1 letra e) LPACAP], y se *«reconoce extrajudicialmente la procedencia de indemnizar al contratista por los daños y perjuicios»* sufridos que ascienden a la cantidad de 54.449,79 Euros.

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 afirma la nulidad de la contratación al haberse realizado la prestación contractual de manera verbal, esto es, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido [art. 39.1 LCSP, en relación con el art. 47.1 letra e) LPACAP].

Sobre esta causa de nulidad este Consejo Consultivo ha manifestado, por ejemplo, en el Dictamen 489/2021, de 14 de octubre (con cita de los DDCC 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 DDCC 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. Sentado lo anterior, en el presente caso ha quedado acreditado que ha existido una contratación verbal, siendo evidente que no se han seguido los trámites exigidos legalmente para la contratación ordinaria por lo que es 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.

Como manifiesta el Informe de Intervención, recogido en la Propuesta de Resolución, se ha recordar el carácter formal de la contratación pública y la prohibición de que una Entidad Local esté recibiendo prestaciones (ya sea servicios o suministros continuos y repetitivos) remuneradas, sin la existencia de un previo procedimiento de contratación adjudicando dicha prestación, tal y como nos indica el art. 37 LCSP, al disponer que: *«1. Las entidades del sector público no podrán contratar verbalmente, salvo que el contrato tenga, conforme a lo señalado en el artículo 120.1, carácter de emergencia»*.

Por todo ello, habiéndose prescindido del procedimiento establecido, sin que nos encontremos en presencia de una contratación de carácter de emergencia, y habiéndose desarrollado el servicio a entera satisfacción de la Administración, se ha de concluir con la Propuesta de Resolución que en el presente caso concurre dicha causa de nulidad, por lo que se considera ajustada a Derecho.

4. En cuanto a los efectos de la declaración de nulidad de la contratación, con relación ahora a los costes de la obra a la que se refiere este procedimiento concreto, ha de estarse a lo señalado en el Dictamen 265/2019, esto es, 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»*.

Todo ello sin perjuicio de las responsabilidades que, vinculadas a esta práctica irregular de contratación pública, pudieran derivarse para el personal al servicio de las Administraciones públicas (disposición adicional vigésima octava LCSP).

Así, en relación con la cuantía, como manifestamos en el Dictamen 138/2023, de 4 de abril, 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.

En el Dictamen de este Consejo Consultivo 276/2019, de 18 de julio, que se refiere a la cuantificación global de tales daños y 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 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», todo lo cual es aplicable al asunto que nos ocupa.

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 vigilancia, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, tal como prevé el art. 47.1.e) LPACAP, en relación con el art. 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 igual al coste del servicio efectivamente realizado, esto es, tanto coste de ejecución de la obra, que ascendió según informe técnico a un monto total de 42.401,77 euros, cantidad a la que hay que sumarle un coste de redacción de proyecto que asumió la empresa constructora que asciende a 12.449 euros. La suma de esas cantidades se concreta a lo largo del procedimiento en 54.449,79 euros, cuando en realidad debe ser de 54.850,77 euros.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución, que declara la nulidad contractual de los actos preparatorios y de adjudicación del contrato relativo a los trabajos de conexión de las obras de saneamiento de la calle (...) para acometer a la red de avenida de (...), realizados por la mercantil (...), por importe total de 54.449,79 euros, se considera conforme a Derecho, de acuerdo con lo razonado en el Fundamento III del presente Dictamen, por lo que procede su revisión de oficio, sin perjuicio de concretar la cantidad verdaderamente adeudada.