

Dictamen nº: **513/17**
Consulta: **Alcalde de Navalcarnero**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **14.12.17**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad en su sesión de 14 de diciembre de 2017, sobre la solicitud formulada por el alcalde de Navalcarnero a través del Consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid al amparo del artículo 5.3.f) b. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre revisión de oficio de ciertos suministros de insecticidas, herbicidas y otros productos de limpieza realizados sin previo expediente de contratación.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 27 de octubre de 2017 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora, solicitud de dictamen preceptivo en relación con la iniciativa de revisión de oficio de ciertos suministros de insecticidas, herbicidas y otros productos de limpieza realizados sin previo expediente de contratación.

Admitida a trámite la solicitud de dictamen en la misma fecha de su entrada se le asignó el número de expediente 460/17, correspondiendo la ponencia, según las reglas generales de reparto de asuntos, al letrado vocal D. Tomás Navalpotro Ballesteros.

SEGUNDO.- Del examen del expediente administrativo remitido por la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio se desprenden los siguientes hechos relevantes para la emisión del dictamen:

A) Con fecha 23 de enero de 2017, una abogada presentó cuatro escritos diferentes ante el Ayuntamiento de Navalcarnero, formulando cada uno de ellos en nombre de empresas distintas.

1. El primero de ellos atendiendo al orden que se desprende de la hora de presentación de los escritos según los registros de entrada correspondientes, presentado en nombre de la mercantil NEW LITE, S.L., reclamaba el pago de 15.729,94€ que, según se decía, adeudaba el Ayuntamiento de Navalcarnero a su cliente por el suministro de productos químicos de limpieza y jardinería que fueron adquiridos mediante venta telefónica.

La cantidad solicitada surgía de la adición de cuatro facturas. La primera, identificada por el nº 2003143, era de fecha 16 de diciembre de 2013 y se correspondía con el suministro de 20 unidades de desengrasante por importe de 255,69€ sin IVA cada uno de ellos. El importe total de la factura, incluyendo el precio de los portes, ascendía con IVA a los 6.261,51€.

La segunda factura, identificada por el nº 3000155, era de fecha 17 de enero de 2014 y se correspondía con el suministro de 7 unidades de líquido insecticida soluble de 30 litros por importe de 419,90€ sin IVA cada uno de ellos. El importe total de la factura, incluyendo el precio de los portes, ascendía con IVA a los 3.315,95€.

La tercera factura, identificada por el nº 3000504, era de fecha 17 de febrero de 2014 y se correspondía con el suministro de otras 7 unidades de líquido insecticida soluble de 30 litros por importe de 419,90€ sin IVA

cada uno. El importe total de la factura ascendía con IVA al igual que en el caso anterior, incluyendo el precio de los portes, a los 3.315,95€.

La cuarta factura, identificada por el nº 3000888, era de fecha 18 de marzo de 2014 y se correspondía con el suministro de 6 unidades de líquido insecticida soluble de 30 litros por importe de 419,90€ sin IVA cada uno de ellos. El importe total de la factura ascendía con IVA, incluyendo el precio de los portes, a los 2.840,53€.

En el escrito, la abogada afirmaba que la empresa en cuyo nombre actuaba había suministrado las mercancías en la fecha del 19 de diciembre de 2013 y, sin embargo, no había conseguido cobrar las cantidades que se le adeudaban a pesar de los numerosos requerimientos extrajudiciales que había realizado. Atendiendo a razones de cortesía y a la costumbre propia de su despacho profesional, concedía al Ayuntamiento de Navalcarnero un plazo de diez días a efectos de ingresar las cantidades adeudadas en la cuenta bancaria que dejaba designada, evitando así los inconvenientes y gastos que implicaría una controversia en vía judicial.

Se acompañaban al escrito las cuatro facturas a que se ha hecho alusión.

2. El segundo escrito formulado el 23 de enero de 2017 se presentaba en nombre de la empresa PROVISERV ECOLOGICAL, S.L., y suponía el reclamo de 33.632,57€ por un nuevo suministro de productos químicos de limpieza y jardinería realizado mediante venta telefónica. Las facturas eran las siguientes:

1ª. Factura nº 2001502, de 25 de octubre de 2013, por importe de 3.619,49€ por el suministro de 7 unidades de líquido multiusos

concentrado de 30 litros al precio unitario de 417,80€ sin IVA, más portes.

2ª. Factura nº 2001665, de 27 de noviembre de 2013, por importe de 3.619,49€ por el suministro de 7 unidades de líquido multiusos concentrado de 30 litros al precio unitario de 417,80€ sin IVA, más portes.

3ª. Factura nº 3000003, de 2 de enero de 2014, por importe de 3.102,42€ por el suministro de 6 unidades de líquido multiusos concentrado de 30 litros al precio unitario de 417,80€ sin IVA, más portes.

4ª. Factura nº 3000046, de 8 de enero de 2014, por importe de 4.653,62€ por el suministro de 9 unidades de líquido multiusos concentrado de 30 litros al precio unitario de 417,80€ sin IVA, más portes.

5ª. Factura nº 3000169, de 7 de febrero de 2014, por importe de 4.136,55€ por el suministro de 8 unidades de líquido multiusos concentrado de 30 litros al precio unitario de 417,80€ sin IVA, más portes.

6ª. Factura nº 3000326, de 10 de marzo de 2014, por importe de 4.136,55€ por el suministro de otras 8 unidades de líquido multiusos concentrado de 30 litros al precio unitario de 417,80€ sin IVA, más portes.

7ª. Factura nº 3001081, de 16 de julio de 2014, por importe de 10.364,45€ por el suministro de 22 unidades de líquido insecticida soluble de 30 litros al precio unitario de 417,80€ sin IVA, más portes.

El escrito contenía referencias similares al anteriormente resumido en el sentido de haberse realizado múltiples requerimientos previos al Ayuntamiento de Navalcarnero y de ofrecer la posibilidad del pago como cauce para la evitación de un litigio judicial, y decía haberse realizado los suministros los días 19 de diciembre de 2013 y 14 de junio de 2014.

3. El tercero de los escritos se presentaba en nombre de VESTA SUPPLIES, S.L., ascendiendo el importe total de lo reclamado a los 65.410,54€. En este caso, para justiciar los suministros se aportaban nueve facturas:

1ª. Factura nº 3000336, de 28 de enero de 2014, por importe de 3288,54 € por el suministro de 7 unidades de líquido insecticida soluble de 30 litros al precio unitario de 416,60€ sin IVA y de 5 unidades de líquido absorbente mineral micro cristalino de 24 litros a precio 0, más portes.

2ª. Factura nº 3000733, de 27 de febrero de 2014, por importe de 3288,54 € por el suministro de 7 unidades de líquido insecticida soluble de 30 litros al precio unitario de 416,60€ sin IVA y de 5 unidades de líquido absorbente mineral micro cristalino de 24 litros a precio 0, más portes.

3ª. Factura nº 3001105, de 28 de marzo de 2014, por importe de 2818,75 € por el suministro de 6 unidades de líquido insecticida soluble de 30 litros al precio unitario de 416,60€ sin IVA y de 5 unidades de líquido absorbente mineral micro cristalino de 24 litros a precio 0, más portes.

4ª. Factura nº 3001280, de 10 de abril de 2014, por importe de 8215,49€ por el suministro de 22 unidades de líquido herbicida concentrado soluble de 20 litros al precio unitario de 329€ sin IVA y de 7

unidades de líquido absorbente mineral micro cristalino de 24 litros a precio 0, más portes.

5ª. Factura nº 3001673, de 9 de mayo de 2014, por importe de 10456,08€ por el suministro de 28 unidades de líquido herbicida concentrado soluble de 20 litros al precio unitario de 329€ sin IVA y de 6 unidades de líquido absorbente mineral micro cristalino de 24 litros a precio 0, más portes.

6ª. Factura nº 3002027, de 6 de junio de 2014, por importe de 7468,63€ por el suministro de 20 unidades de líquido herbicida concentrado soluble de 20 litros al precio unitario de 329€ sin IVA y de 6 unidades de líquido absorbente mineral micro cristalino de 24 litros a precio 0, más portes.

7ª. Factura nº 3002404 de 3 de julio de 2014, por importe de 11202,94€ por el suministro de 30 unidades de líquido herbicida concentrado soluble de 20 litros al precio unitario de 329€ sin IVA y de 6 unidades de líquido absorbente mineral micro cristalino de 24 litros a precio 0, más portes.

8ª. Factura nº 3002808, de fecha 1 de agosto de 2014, por importe de 10082,65€ por el suministro de 27 unidades de líquido herbicida concentrado soluble de 20 litros al precio unitario de 329€ sin IVA y de 13 unidades de líquido absorbente mineral micro cristalino de 24 litros a precio 0, más portes.

9ª. Factura nº 3003149, de fecha 2 de septiembre de 2014, por importe de 8588,92€ por el suministro de 23 unidades de líquido herbicida concentrado soluble de 20 litros al precio unitario de 329€ sin IVA y de 12 unidades de líquido absorbente mineral micro cristalino de 24 litros a precio 0, más portes.

En el escrito se repetían las explicaciones y advertencias señaladas en los dos casos precedentes. Los suministros, según se refería, se habían realizado los días 19 de diciembre de 2013 y 11 de marzo de 2014.

4. El cuarto escrito se formulaba en nombre de RECICLA PRODUCTOS Y SERVICIOS DE LIMPIEZAS VERDES, S.L., y elevaba el importe de lo reclamado a los 21.378,87 euros.

Al mismo se le adjuntaban tres facturas:

1ª. Factura nº 2002642, de 16 de diciembre de 2013, por importe de 5.415,38€ por el suministro de 28 unidades de líquido insecticida soluble de 30 litros al precio unitario de 419,90€ sin IVA, más portes.

2ª. Factura nº 2002671, de 18 de diciembre de 2013, por importe de 2.707,69€ por el suministro de 8 paquetes de 400 unidades de toallitas desengrasantes al precio unitario de 276,67€ sin IVA y de otros 5 paquetes similares a precio 0, más portes.

3ª. Factura nº 3001227, de 16 de junio de 2014, por importe de 13.255,80 € por el suministro de 16 unidades de desengrasante al precio unitario de 276,67€ sin IVA y de otros 11 unidades del mismo producto a precio 0, más portes.

El escrito contenía las explicaciones y admoniciones de rigor. Los suministros se decían entregados los días 2 de octubre de 2013 y 14 de junio de 2014.

B) Con fecha 22 de diciembre de 2016, el técnico municipal de Medio Ambiente emitió informe a solicitud de la Intervención sobre las facturas presentadas por las cuatro empresas.

En el mismo se incluían una serie de cuadros que, en relación con los productos suministrados al Ayuntamiento de Navalcarnero (herbicida concentrado, insecticida, toallitas desengrasantes, multiuso concentrado y desengrasante), señalaban los precios medios de adquisición en el mercado de los mismos y, en contraste con ellos, el precio a que habrían sido adquiridos en el mercado los productos objeto de cada factura. Tras añadir una comparativa, en relación con cada factura, de los costes según facturas y de los costes según Ayuntamiento, establecía las siguientes conclusiones:

“Con fecha 28 de diciembre de 2016, se remiten las facturas objeto de informe a esta Concejalía, con el fin que se proceda a efectuar verificación de las mismas.

Analizada la documentación remitida, se observa que no se incluyen documentos que acrediten el suministro total o parcial del contrato (albaranes) referenciados a un presupuesto, acta de recepción y/o cualquier otro documento que permita determinar que el suministro ha sido entregado en dependencias municipales, a su vez, no se adjunta presupuesto aprobado.

Significar, que en el almacén municipal existen productos acumulados objeto de informe, por lo que se va a proceder a la realización de inventario.

Finalmente reseñar, que el herbicida suministrado se encuentra incluido en el registro de productos fitosanitarios con número 21.040 con nombre comercial GLIMUR L.S (se adjunta ficha), cuyo ámbito de aplicación es en cultivos, praderas, áreas no cultivadas, plantaciones agrícolas, plantaciones forestales, redes viarias y de servicio agrícola”.

El mismo técnico municipal de Medio Ambiente, en nuevo informe de 12 de enero de 2017, refería haber realizado el día anterior el inventario

de los productos existentes en el almacén municipal sito en la calle José María López Malla, s/n.

Concluía señalando que el precio de los productos almacenados, en función de las facturas emitidas por las empresas, ascendía a un importe de 75.025,2 euros, IVA incluido.

Los productos existentes eran los siguientes:

- a) Multiusos concentrado (detergente): 38 unidades de 30 l.
- b) Herbicida concentrado soluble. Marca Glimur: 79 unidades de 30 l.
- c) Absorbente mineral micro cristalino: 57 garrafas de 30 l.
- d) Insecticida soluble: 113 garrafas de 30 l.
- e) Insecticida base agua: 89 garrafas de 30 l.
- f) Desengrasante biológico enzimático: 20 garrafas de 30 l.
- g) Toallitas desengrasantes: 20.800 unidades.

En un tercer informe de 16 de junio de 2017, el mismo técnico municipal hacía constar el resultado de un nuevo inventario de los productos existentes en el almacén municipal realizado el anterior 21 de abril.

En esta ocasión, los productos almacenados eran los siguientes:

- a) Multiusos concentrado (detergente): 37 unidades de 30 l.

- b) Herbicida concentrado soluble. Marca Glimur: 80 unidades de 30 l.
- c) Absorbente mineral micro cristalino: 54 garrafas de 30 l.
- d) Insecticida soluble: 126 garrafas de 30 l.
- e) Insecticida base agua: 80 garrafas de 30 l.
- f) Desengrasante biológico enzimático: 4 garrafas de 30 l.
- g) Toallitas desengrasantes: 17.600 unidades.

A continuación, realizaba una comparación entre las cantidades de cada producto suministradas según el conjunto de facturas existentes y las cantidades inventariadas, si bien solo calculaba la diferencia con relación al multiusos concentrado, al herbicida concentrado y al desengrasante. Sobre estos cálculos, refería que el importe de los *productos gastados* ascendía a 9.527,4 euros, IVA incluido.

Ya el 26 de junio de 2017, el interventor accidental suscribió un informe de Intervención en relación con la problemática suscitada por las reclamaciones de cantidad formuladas en fecha 23 de enero de 2017 por las cuatro empresas. En el mismo aclaraba que, con anterioridad a su presentación conjunta en la indicada fecha, cada una de las facturas había sido presentada por separado ante el Ayuntamiento de Navalcarnero a los pocos días de su respectiva fecha de emisión. También ilustraba sobre otros datos de interés, como que las cuatro empresas remitían los productos desde un mismo domicilio de San Fernando de Henares y que el lugar de destino de aquellos era también siempre el mismo: el edificio del antiguo matadero, actual almacén municipal. No eran éstas según se decía las únicas coincidencias entre las diversas facturas, sino que entre las mismas había otras muchas concomitancias,

como la posibilidad de descuento de un 25% por pronto pago si éste se realizaba antes de 25 días, el mismo texto literal de protección de datos, la forma de pago, el estar girados los cheques a 120 días o el estar emitidas a la atención del concejal del Área, designado siempre de la misma forma, entre otras.

El informe también destacaba la inexistencia de contratos en los que se formalizaran las adquisiciones, la falta de constancia de la justificación de los suministros o la carencia de la fiscalización previa de la Intervención General exigida por los artículos 213 y 214 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. También recordaba que, según informe del técnico de Medio Ambiente, el precio de venta de los productos era muy superior al de mercado (136.151,92€ frente a 50.852€).

Entrando en el análisis jurídico de estos hechos, tras mencionar la legislación aplicable se detenía en destacar las irregularidades consistentes en la falta de formalización documental de los suministros, que habían sido objeto de contratación verbal objeto de prohibición en el artículo 28 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP); en la falta de consignación de los mínimos presupuestos exigidos para la contratación verbal; en el fraccionamiento del objeto de los suministros con la finalidad de que cada uno de ellos no superase el límite de la contratación verbal; en la falta de fiscalización previa por la Intervención; en la ausencia de informe de la Intervención en torno a la existencia de crédito para cubrir las obligaciones asumidas; en la inexistencia de crédito adecuado y suficiente; en la ausencia de acuerdo de aprobación del gasto por el órgano municipal competente; en la omisión total y absoluta del procedimiento legalmente establecido para la contratación, y en el incumplimiento de las normas internas de contratación y control del gasto del Ayuntamiento de Navalcarnero

aprobadas en Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 5 de marzo de 2008.

En particular, se detenía en poner de manifiesto las coincidencias y conexiones entre los distintos suministros, reveladores de la existencia de un fraccionamiento del objeto de la contratación. Así, la coincidencia de los productos suministrados aunque procedieran de empresas diversas, la identidad de domicilio de todas ellas, la concentración temporal de todas las entregas en un plazo de 8 meses lo que implicaría necesariamente la existencia de una coordinación entre ellas, la proximidad de la fecha de emisión de las facturas, la paradoja de incluir los productos en facturas distintas cuando luego eran a veces entregados en la misma fecha, la coincidencia en los productos entregados por las cuatro empresas, la representación por la misma abogada que además tiene el mismo domicilio que una de las empresas y la ya reseñada coincidencia de datos y menciones entre todas las facturas.

También hacía constar que los productos no tenían una utilidad directa e inmediata, quedando depositados en las dependencias municipales, situación en la que permanecían todavía provisiones por valor de 75.025,2 euros.

Conforme a lo anterior, consideraba que los suministros estaban afectados por dos causas de nulidad: haberse realizado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido -arts. 62.1.e) de la LRJ-PAC y 47.1.e) de la LPAC en relación con el 31 del TRLCSP- y carecer de crédito adecuado y suficiente -art. 173.5 del TRLRHL-.

En atención a lo previsto en el artículo 35.1 de este último texto legal, consideraba que los contratos tenían que entrar en fase de liquidación a consecuencia de su nulidad y que, conforme a dos dictámenes del Consejo Consultivo de Andalucía que citaba, la restitución

sólo debía comprender el valor de la prestación realizada. No consideraba por el contrario que ninguna de las partes tuviera que indemnizar a la otra como culpable de la situación al haber concurrencia de culpas entre la Administración y la contratista en la causación de la nulidad.

Conforme a los informes elaborados por el técnico municipal de Medio Ambiente, al valor de los productos ya gastados se le debía detraer el beneficio industrial (6%), de forma que la cantidad total a satisfacer a los proveedores a título de liquidación ascendería a los 8.955,74 euros.

Consideraba conveniente proceder a la revisión de oficio de los actos adoptados vulnerando el Ordenamiento Jurídico.

Por su parte, el técnico de Contratación emitió informe de 27 de junio de 2017 en el que consideraba que se habían infringido en la adquisición de los suministros la prohibición de la contratación verbal (art. 28 del TRLCSP), la necesidad del expediente de contratación y de adjudicación conforme a los normas previstas en dicho texto legal, la tramitación propia del contrato menor, la prohibición de fraccionamiento de los contratos (art. 86.2 del TRLCSP) y la prohibición de adquisición de compromisos de gasto sin la existencia previa de crédito suficiente para su cobertura (arts. 173.5 del TRLHL y 46 de la LGP, en relación con el art. 32.c) del TRLCSP).

Consideraba por ello que concurrían dos causas de nulidad: omisión total y absoluta del procedimiento legalmente establecido y carencia o insuficiencia de crédito. También aludía en un par de pasajes de su informe, aunque sin trasladarlo a la conclusión, a la posible nulidad por incompetencia manifiesta por razón de la materia o del territorio, citando al respecto la Sentencia 431/2015 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, S. 1^a, de 8 de junio de 2015 (Rec. 92/2015).

Para su declaración, proponía la revisión de oficio de las contrataciones, apelando a la doctrina del Consejo Consultivo de Andalucía en cuanto a la nulidad de la contratación verbal (Dictamen 546/2015, de 22 de julio) y la fragmentación del objeto de los contratos (Dictamen 4/2015, de 14 de enero) y a la del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en cuanto a la inexistencia de crédito adecuado y suficiente (dictámenes 416 y 417/14).

En cuanto a los efectos de la nulidad, apelaba a la restitución recíproca de las prestaciones en la liquidación del contrato (art. 35 TRLCSP) sin perjuicio de la incoación de un procedimiento de reconocimiento extrajudicial de créditos previsto en el artículo 60.2 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el TRLRHL, para evitar el enriquecimiento injusto de la Administración.

No obstante, matizaba que los efectos económicos no podían ser los propios del contrato eficaz (Dictamen 270/2002, de 23 de octubre, del Consejo Consultivo de Andalucía e Instrucción 2/2012, de 12 de marzo, de la interventora general y de la Dirección de la Abogacía de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares). Asimismo, sobre que, según este último documento y la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de dicha Comunidad Autónoma de 19 de enero de 2010, la actuación del empresario, si estuviera guiada por su propia iniciativa, la voluntad maliciosa o una actitud que fuera más allá del deber de colaboración con la Administración, podría excluir la protección del mismo frente a un posible enriquecimiento injusto de la Administración.

Asimismo, que la coparticipación del contratista en la generación del vicio de la contratación podía ser determinante de concurrencia de culpas, lo que evitaría la indemnización del contratista al declarar la nulidad. También llamaba la atención sobre la ausencia de obligación de abonar intereses de demora (sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, de

24 de octubre de 2005, R. 3444/2003) o de indemnizar el lucro cesante (sentencia de la misma Sala, S. 7^a, de 11 de enero de 2013) si el contrato fuera nulo.

Concluía que, en el caso, atendida la actuación de las contratistas ligadas por una unidad funcional del suministro con evidente fraccionamiento del objeto del contrato y las coincidencias en sus respectivas prácticas apuntadas en el informe de la Intervención, las empresas afectadas no eran ajenas a la ostensible irregularidad administrativa. Proponía por ello desestimar sus reclamaciones de pago y restituir los productos suministrados que no hubieran sido consumidos, indemnizando el coste del resto sin consideración del beneficio industrial.

C) Conforme a la propuesta del informe-jurídico, el Pleno del Ayuntamiento de Navacarnero, en sesión de 29 de junio de 2017, acordó por unanimidad:

“PRIMERO.- Declarar que el suministro de insecticidas, herbicidas y otros productos de limpieza por las [cuatro empresas ya identificadas], incurrió en los vicios de nulidad por haber prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido y por inexistencia de crédito adecuado y suficiente. Por tanto, procede acordar la incoación de un procedimiento de revisión de oficio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

SEGUNDO.- La duración máxima del procedimiento de revisión de oficio será de seis meses desde el acuerdo de iniciación.

TERCERO.- Solicitar dictamen preceptivo a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid. El plazo máximo para resolver el procedimiento se verá suspendido por el tiempo que medie entre la

solicitud del dictamen y su recepción por parte del Ayuntamiento, sin que puede exceder de tres meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22.1 d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

CUARTO.- Conceder trámite de audiencia a las [cuatro empresas ya identificadas], para que en el plazo de diez días hábiles, a contar desde el siguiente a aquel en que reciban la notificación de los presentes acuerdos, formulen las alegaciones que estimen pertinentes para la defensa de sus derechos o intereses legítimos".

El día 4 de julio se notificó dicho acuerdo a las cuatro empresas afectadas, así como a los concejales delegados de Medio Ambiente y de Hacienda.

En la misma fecha, y sin que hubiera existido tiempo para la formulación de alegaciones por los interesados, por parte del alcalde accidental se solicitó dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora.

El día 7 de julio, el secretario de la Comisión remitió las actuaciones al consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio a efectos de que la solicitud fuera cursada por medio del mismo conforme a lo previsto en el artículo 18.3.c) del ROFCJA.

Por dicha autoridad se remitió con fecha 3 de agosto de 2017 el expediente a la Comisión Jurídica Asesora solicitando la emisión del preceptivo dictamen en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 106 de la LPAC y en el artículo 5.3.f) b. de la Ley 7/2015, de la Comunidad de Madrid, de 28 de diciembre.

Con posterioridad, en concreto el 16 de agosto, tuvo entrada en la Comisión Jurídica Asesora un escrito del alcalde de Navalcarnero en virtud del cual procedía a ampliar la documentación inicialmente remitida

mediante el envío de los cuatro escritos de alegaciones presentados por la abogada y representante de las empresas el día 19 de julio.

En sus escritos, la referida letrada señalaba que el Ayuntamiento de Navalcarnero había concertado telefónicamente los suministros por medio de uno de sus concejales que se identificaba por su nombre y apellidos, y que se había procedido a su entrega por las empresas y a su recepción por el consistorio. Alegaba también la validez de la contratación verbal, siendo el de la posible falta de trámites de la Intervención un asunto interno del Ayuntamiento, y que el precio había sido fijado conforme a las reglas del libre mercado, siendo aceptando por la entidad municipal. Refería también haber realizado diversos trámites durante los años anteriores con vistas al cobro de las cantidades. Refería finalmente varias sentencias de juzgados de lo Contencioso-Administrativo de diversos puntos de la geografía nacional, en los que se insistía en la necesidad de atender los pagos de los productos o servicios obtenidos por la Administración en situaciones equiparables en aras de la evitación de un enriquecimiento injusto por parte de la misma.

Esta Comisión Jurídica Asesora, en su dictamen 382/17, de 21 de septiembre, informó la procedencia de retrotraer el procedimiento de revisión de oficio a efectos de que el órgano competente del Ayuntamiento de Navalcarnero tomara razón de los escritos de alegaciones presentados por las empresas suministradoras y formulara la oportuna propuesta de resolución.

Una vez recibido dicho dictamen, el alcalde de Navalcarnero dispuso mediante Decreto de 11 de octubre de 2017 la retroacción del procedimiento a los efectos sugeridos por esta Comisión, así como la suspensión del procedimiento por el tiempo que mediara entre la solicitud de nuevo informe y su recepción.

Por parte del alcalde se ha formulado propuesta de resolución cuya fecha no consta, en la cual, tras resumir la tramitación del procedimiento dejando constancia específica de los informes de la Intervención y del técnico de Medio Ambiente, aboga por la declaración de nulidad del contrato por haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido y por carencia o insuficiencia de crédito. Asimismo, daba respuesta a las alegaciones formuladas por las empresas contratistas, dejando constancia de que los precios de los productos suministrados, significativamente similares entre sí, duplicaban el precio de mercado. Asimismo, daba cuenta de la unidad funcional de los suministros, que obedecían a un concierto previo con la Administración, cuya actuación por medio del concejal que hizo los encargos se considera incurso *“en flagrante incompetencia y en plena ilegalidad”* y de que los productos suministrados seguían estando mayoritariamente en las dependencias municipales.

Por estas razones, a la declaración de nulidad de los suministros añadía las siguientes propuestas:

“Segundo.- Como consecuencia de la nulidad, y cuando la misma gane firmeza, el contrato entrará en fase de liquidación, debiendo las partes restituirse recíprocamente las cosas que hubiesen recibido en virtud del mismo y si eso no fuera posible se devolverá su valor.

Tercero.- Se considera a los proveedores causantes de los vicios de nulidad y los mismos no deben ser indemnizados por daños y perjuicios.

Cuarto.- Si hubiera de entregarse al proveedor el valor de bienes, por no poder restituirse in natura, deberán ser valorados de acuerdo con los precios de mercado y detrarse el beneficio industrial.

Quinto.- El pago del valor comprobado de la parte de la mercancía que no puede restituirse cuantificado por los servicios municipales, deducido el beneficio industrial, asciende a la cantidad de un principal de 7.401,44 €, más el IVA de 1.544,30 €, totalizando 8.955,74 €.

Sexto.- Se desestiman las reclamaciones de pago del precio de tales suministros formulada por las cuatro empresas”.

TERCERO.-En tal estado del procedimiento se ha solicitado nuevo dictamen de la Comisión Jurídica Asesora. El escrito solicitando el dictamen se ha acompañado de la documentación comprensiva de los trámites referidos hasta el momento.

A los hechos anteriores, les son de aplicación las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.3.f) b. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, y a solicitud del consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio según lo previsto en el artículo 18.3.c) del Decreto 5/2016, de 19 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid (ROFCJA).

Por lo que hace a las entidades locales, el artículo 53 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (LBRL), dispone que las Corporaciones Locales podrán revisar sus actos y acuerdos en los

términos y con el alcance que, para la Administración del Estado, se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.

Igualmente, los artículos 4.1.g) y 218 del Real Decreto 2568/1986, indican que dichas Corporaciones, dentro de la esfera de sus competencias, tienen atribuida la potestad de revisión de oficio de sus actos, resoluciones y acuerdos, con el alcance que se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.

La remisión a la legislación del Estado conduce a los artículos 106 a 111 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), a tenor de su disposición transitoria tercera, cuyo apartado b) prevé que los procedimientos iniciados después de su entrada en vigor se sustancien por las normas en dicha ley establecidas.

El artículo 106.1 de la referida LPAC establece la posibilidad de que las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, declaren de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo. Para ello será necesario, desde un punto de vista material, que concurra en el acto a revisar alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 47.1 de la LPAC, y, desde el punto de vista del procedimiento y garantía del ajuste de la actividad administrativa al principio de legalidad, que se haya recabado dictamen previo del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, y que éste tenga sentido favorable.

De este artículo se desprende que la adopción del acuerdo de revisión de oficio tendrá lugar siempre previo dictamen favorable del

órgano consultivo correspondiente, que adquiere en este supuesto carácter parcialmente vinculante en el sentido de constreñir a la Administración que lo pide sólo en el caso de tener sentido desfavorable a la revisión propuesta. La referencia que el artículo 106 de la LPAC, en sus apartados 1 y 2, hace al Consejo de Estado “*u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma*”, debe entenderse hecha, en el caso de la Administración autonómica madrileña, a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, constituida por la ya citada Ley 7/2015.

La determinación de la competencia para proceder a la revisión de oficio de los actos se establece de conformidad con los artículos 29.3.e), 30.1.e) y 31.2.2.2b) de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de la Administración Local de la Comunidad de Madrid (en adelante, LAL), previsiones que también se contienen para los municipios de régimen común en los artículos 21, 22 y 23 de la LRBRL y en los artículos 123.1.l), 124.4.m) y 127.1.k) para los municipios de gran población, de los que resulta que corresponderán a cada uno de los órganos municipales las facultades de revisión de oficio de sus propios actos.

En el presente caso, conforme se recoge en los informes del interventor municipal y el técnico de contratación, previos al acuerdo de inicio, y teniendo en cuenta el montante del presupuesto municipal, la competencia para la adquisición de los bienes correspondía al Pleno del Ayuntamiento, que es el órgano que ha dispuesto acordar el inicio del procedimiento de revisión de oficio y que en principio habrá de resolver el expediente en virtud de esas mismas competencias.

SEGUNDA.- Previamente al examen de fondo del asunto, debe plantearse el cumplimiento de los requisitos de plazo y procedimiento en la tramitación del procedimiento de revisión de oficio.

En lo que se refiere a la tramitación del procedimiento, la actual ley, tributaria en este sentido de la LRJ-PAC, no contempla un procedimiento específico a seguir para la sustanciación de los expedientes de declaración de nulidad, limitándose a señalar el carácter preceptivo del dictamen previo favorable del órgano consultivo que corresponda, referencia que debe entenderse hecha, a partir de su constitución, a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, creada por la ya citada Ley 7/2015.

Por ello, han de entenderse de aplicación las normas generales recogidas en el Título Preliminar del citado cuerpo legal, denominado "*Disposiciones generales*", con la singularidad de que el dictamen del órgano consultivo reviste carácter preceptivo y habilitante de la revisión pretendida, y que el procedimiento, si es iniciado de oficio, puede incurrir en caducidad si la tramitación supera el plazo de seis meses, *ex* artículo 106.5 de la LPAC.

Esas normas generales determinan que el procedimiento comience con un acuerdo de inicio y que la tramitación del expediente continúe con la realización de los actos de instrucción necesarios "*para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución*" (artículo 75.1 de la LPAC). Estas actuaciones instructoras pueden consistir en la emisión de los correspondientes informes en garantía de la legalidad, objetividad y acierto de la resolución final que se dicte en el procedimiento, exigidos con carácter general por el artículo 79 de la LPAC. En el caso examinado, se han emitido informes por parte de la Intervención municipal, del técnico de Contratación y del técnico de Medio Ambiente.

Aunque no lo establezca expresamente el artículo 106 de la LPAC (como tampoco lo hacía el 102 de la LRJ-PAC), se impone la audiencia de los interesados, trámite contemplado con carácter general en el artículo

82 de la LPAC, que impone darles vista del expediente a fin de que puedan realizar alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes en defensa de sus derechos. En el caso examinado, se ha justificado el otorgamiento del trámite de audiencia a las cuatro empresas afectadas por la posible declaración de nulidad, que han presentado las alegaciones que han estimado procedentes en derecho.

En especial, con carácter previo a la solicitud de dictamen de la Comisión Jurídica Asesora debe redactarse la propuesta de resolución en la que la Administración consultante se pronuncie sobre la procedencia de la nulidad solicitada, con inclusión de los correspondientes antecedentes, fundamentos jurídicos y parte dispositiva, en la que se concrete, en su caso, la causa en la que se apoya la nulidad con la motivación que exige el artículo 35.1.b) de la LPAC. Asimismo, en dicha resolución se podrán reconocer las indemnizaciones a que hubiere lugar cuando concurren los presupuestos propios de la responsabilidad patrimonial de la Administración a tenor de lo dispuesto en los artículos 32.2 y 34.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP). Conforme a lo señalado por esta Comisión Jurídica Asesora en su dictamen 382/17, de 21 de septiembre, se ha incorporado al expediente la propuesta de resolución del alcalde para su eventual elevación al Pleno, tomando en consideración en ella las alegaciones formuladas por las cuatro empresas afectadas por la posible revisión de oficio.

En cuanto al requisito temporal, del artículo 106.5 de la LPAC se deduce la necesidad de que el procedimiento, al haber sido incoado de oficio, sea resuelto en un plazo máximo de seis meses so pena de su caducidad.

En el caso objeto de examen, la incoación del procedimiento de revisión de oficio se adoptó el 29 de junio de 2017, por lo que, a la fecha de emisión de este dictamen, no está caducado. Además, ha de tenerse en cuenta que, por parte del alcalde de Navalcarnero, se acordó la suspensión del plazo para resolver el procedimiento mediante Decreto de 11 de octubre de 2017, si bien esta suspensión, de acuerdo con lo previsto en el artículo 22.1.d) de la LPAC, sólo surtiría efectos desde la petición del dictamen (que se produjo con posterioridad) hasta su recepción, y ello siempre que se haya procedido a su comunicación a los interesados, aspecto este último que no consta en la documentación que nos ha sido remitida.

TERCERA.- Respecto de la potestad de revisión de oficio, antes el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid y ahora también esta Comisión (por ejemplo en el dictamen 193/16 de 9 de junio), han venido sosteniendo reiteradamente que se trata de una potestad exorbitante de la Administración para dejar sin efecto sus actos al margen de cualquier intervención de la jurisdicción contencioso administrativa, razón por la cual esta potestad de expulsión de los actos administrativos de la vida jurídica debe ser objeto de interpretación restrictiva y solo se justifica en aquellos supuestos en que los actos a revisar adolezcan de un defecto de la máxima gravedad, es decir, que estén viciados de nulidad radical o de pleno derecho.

Según estableció la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de octubre de 2014 (recurso 3843/2011), cuando es la propia Administración autora del acto quien pretende atacar un acto favorable a un interesado, la carga de la prueba de la existencia de los motivos de nulidad corresponde a dicha Administración.

En el caso que se nos somete a consulta, la revisión de oficio se dirige frente a determinados suministros de insecticidas, herbicidas y

otros productos de limpieza realizados sin previo expediente de contratación, cuyo abono fue reclamado por una abogada en representación de cuatro empresas en fecha 23 de enero de 2017. Los distintos suministros figuran individualizados en función de los productos y la cantidad de los mismos suministrada en las facturas de las que se ha dejado constancia en el antecedente de hecho primero del presente dictamen.

En concreto, la pretensión de nulidad del acuerdo al que se refiere la solicitud de revisión de oficio se sustenta conforme a la propuesta de resolución en el apartado e) del artículo 47.1 de la LPAC en la omisión total y absoluta del procedimiento legalmente establecido, así como en la ausencia de acuerdo de aprobación del gasto por el órgano municipal competente, conforme al apartado g) del mismo precepto en relación con el artículo 32, letra c), del TRLCSP.

A la hora de abordar su posible concurrencia, habrá que atender a la consolidada doctrina consultiva y jurisprudencia que advierte del carácter marcadamente restrictivo del procedimiento de revisión de oficio. Así, conviene recordar con carácter previo la doctrina de esta Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, puesta de manifiesto en línea con la jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, entre otros, en sus dictámenes 230/17 y 353/17, de 8 de junio y de 7 de septiembre, en el sentido de que el punto de partida inexcusable en materia de revisión de oficio es su consideración como una potestad excepcional de la Administración para dejar sin efecto sus propios actos y disposiciones al margen de cualquier intervención de la jurisdicción contencioso-administrativa, *“razón por la cual esta potestad de expulsión de los actos administrativos de la vida jurídica debe ser objeto de interpretación restrictiva y sólo se justifica en aquellos supuestos en que los actos a revisar adolezcan de un defecto de la máxima gravedad, es decir, que estén viciados de nulidad radical o de pleno derecho”*.

Como también recuerda la sentencia del Tribunal Supremo de 25 de noviembre de 2015 (RC 269/2014), que cita reiterada jurisprudencia, la revisión de oficio aparece como

“... un medio extraordinario de supervisión del actuar administrativo, verdadero procedimiento de nulidad, que resulta cuando la invalidez se fundamenta en una causa de nulidad de pleno derecho, cuya finalidad es la de facilitar la depuración de los vicios de nulidad radical o absoluta de que adolecen los actos administrativos, con el inequívoco propósito de evitar que el transcurso de los breves plazos de impugnación de aquellos derive en su consolidación definitiva”.

CUARTA.- Como ya dijera el Consejo Consultivo en su Dictamen 199/2014, de 14 de mayo, también en relación con unos supuestos de contratación verbal, en relación con la causa de nulidad consistente en la omisión total y absoluta del procedimiento establecido, la jurisprudencia del Tribunal Supremo limita su aplicación a aquellos casos en que se ha omitido total y absolutamente el procedimiento legalmente establecido y en los que se han omitido trámites esenciales.

En este sentido la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de diciembre de 2012 (recurso núm.1966/2011) recuerda lo siguiente:

“(...) Nuestra jurisprudencia ha señalado que para apreciar esta causa de nulidad de pleno derecho no basta con la infracción de alguno de los tramites del procedimiento, sino que es necesario la ausencia total de éste o de alguno de los tramites esenciales o fundamentales, de modo que el defecto sea de tal naturaleza que sea equiparable su ausencia a la del propio procedimiento, como ha entendido esta Sala en sentencias, entre otras, de 5 de mayo de 2008 (recurso de casación núm. 9900/2003) y de 9 de junio de 2011 (recurso de casación núm. 5481/2008)”.

En el ámbito de la contratación administrativa, la legislación es especialmente rigurosa al exigir el cumplimiento de los trámites relativos a la preparación y adjudicación de los contratos, en garantía no solo del interés público, sino también del respeto a principios tan esenciales en este ámbito de actuación administrativa como son los de publicidad y concurrencia así como los de igualdad y no discriminación (art. 1 TRLCSP).

En congruencia con el principio de prohibición de la contratación verbal (salvo que se trate de un contrato de emergencia) recogido actualmente en el artículo 28 del TRLCSP, para que se pueda contratar un suministro es necesaria la tramitación del expediente de contratación y del procedimiento de adjudicación que culminará con la formalización del contrato, lo que se configura como elemento constitutivo de la relación contractual, conforme establece el artículo 27 del TRLCSP.

En el caso examinado, se observa que la tramitación del expediente de contratación no se ajustó al procedimiento previsto en el artículo 109 del TRLCSP, no constando ni la formulación de la memoria justificativa de la necesidad del contrato y del procedimiento de adjudicación (apartado 1 del artículo 109) ni la elaboración del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares exigido por el apartado 3 del citado artículo y regulado en el artículo 115 del texto legal. Tampoco figura que se incorporara la certificación de la existencia de crédito para sufragar los gastos que se iban a realizar.

Resultan igualmente incumplidas las previsiones del artículo 110 del TRLCSP en cuanto a la existencia de una resolución motivada del órgano de contratación aprobatoria del expediente de contratación y disponiendo la apertura del procedimiento de adjudicación. Respecto a esto último, el procedimiento de adjudicación resulta inexistente al amparo de las previsiones de los artículos 176 y siguientes del TRLCSP y, como hemos

adelantado, no se ha formalizado contrato administrativo en los términos exigidos por el artículo 156 del TRLCSP.

Resulta palmario, por otra parte, que éstos elementos eran de necesaria suscripción puesto que se ha procedido a la división del objeto contractual con el objeto de eludir los rigores del procedimiento de contratación, cuyo respeto induce no sólo a la consecución del interés público, sino también a la preservación de la necesaria concurrencia y trato igual de los posibles interesados en participar en los mismos. Sea dicho que, en cualquier caso, ni tan siquiera se han contemplado los mínimos rigores formales previstos en relación con los contratos menores en el TRLCSP aplicable al caso.

Tal omisión procedimental no encuentra amparo en la tramitación de emergencia prevista en la legislación contractual (artículo 113 del TRLCSP), única excepción a la prohibición de la contratación verbal, pues tal tramitación constituye un régimen excepcional, caracterizado por la dispensa de tramitar expediente, que solo procede en los casos taxativos del apartado 1 de dicho artículo, es decir, acontecimientos catastróficos, situaciones que supongan grave peligro o necesidades que afecten a la defensa nacional, presupuestos que no concurren en los suministros controvertidos.

En este caso resulta evidente que un concejal del Ayuntamiento de Navalcarnero contrató los suministros sin llevar a cabo la tramitación procedimental legalmente prevista, ni siquiera en su mínima apariencia, pues no existe expediente de contratación ni procedimiento de adjudicación, contraviniendo la prohibición expresa de la contratación verbal consagrada actualmente en el artículo 28 del TRLCSP.

Debe, por tanto, concluirse que concurre la causa de nulidad prevista en el artículo. 62.1.e) LRJ-PAC, al no haberse tramitado por la Administración el procedimiento legalmente previsto para la adjudicación

de los contratos administrativos, contraviniendo la prohibición de la contratación verbal.

Por lo que se refiere a la inexistencia de crédito, entre otros el Dictamen 416/14, de 1 de octubre, del Consejo Consultivo, que recuerda que la existencia y adecuación del crédito constituye un presupuesto de validez y eficacia de cada actuación administrativa que da lugar a la realización de un gasto. De ahí que el artículo 109.3 del TRLCSP, normativa de aplicación al contrato, cuando habla del contenido del expediente de contratación, disponga que *“deberá incorporarse el certificado de existencia de crédito o documento que legalmente le sustituya (...)”*, siendo parte del contenido mínimo del contrato, a tenor de lo dispuesto en el artículo 26.1.k) del mismo texto legal, *“el crédito presupuestario o el programa o rúbrica contable con cargo al que se abonará el precio, en su caso”*.

De esta manera el artículo 173.5 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, dispone que:

“No podrán adquirirse compromisos de gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los acuerdos, resoluciones y actos administrativos que infrinjan la expresada norma, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar”.

Lo dispuesto en este artículo debe ponerse en relación con el artículo 32 letra c) del TRLCSP, que establece como causa de nulidad de los contratos:

“La carencia o insuficiencia de crédito, de conformidad con lo establecido en la ley 47/2003, de 26 de noviembre, General

Presupuestaria, o en las normas presupuestarias de las restantes Administraciones Públicas sujetas a esta Ley, salvo los supuestos de emergencia”.

El Tribunal Supremo ya en su Sentencia de 15 de diciembre de 1982 afirmaba que:

“... es uno de los principios más esenciales de la contratación administrativa y, en general, de la Hacienda Pública, el que no pueden ser contraídas válidamente obligaciones a cargo del Estado sin la adecuada cobertura presupuestaria, principio ya consagrado por la Ley de Administración y Contabilidad de 1911, aplicable en el caso de autos, y corroborado por jurisprudencia constante, hasta llegar a las rotundas afirmaciones de nulidad de pleno derecho que se contienen en el art .60 de la vigente Ley General Presupuestaria, y en el artículo 41 del Reglamento General de Contratación del Estado... de lo expuesto se deduce la nulidad radical de la adjudicación de autos sin que, en consecuencia, hayan podido surgir de la misma unas relaciones contractuales legalmente válidas”.

En este caso, del informe emitido por el interventor resulta claro que el contrato se adjudicó con clara contravención de lo dispuesto en la legislación mencionada en cuanto a la previa consignación presupuestaria, por lo que cabe concluir que concurre la causa de nulidad establecida en la letra c) del artículo 32 del TRLCSP invocada por el Ayuntamiento que promueve la revisión de oficio.

Se aprecian en el expediente examinado numerosas irregularidades invalidantes, como son las resoluciones contractuales acordadas sin la tramitación de procedimiento alguno, si bien la nulidad de los actos preparatorios o de adjudicación por la causa prevista en el artículo 32 c) de la LCSP afecta a la validez del contrato mismo, conforme a lo establecido en el artículo 35.1 del TRLCSP (*“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...”), e implica la de los actos posteriores del expediente contractual.

QUINTA.- En cuanto a los efectos de la declaración de nulidad debemos señalar que el artículo 35 de TRLCSP indica que el contrato

“... entrará en fase de liquidación, debiendo restituirse las partes recíprocamente las cosas que hubiesen recibido en virtud del mismo y si esto no fuese posible se devolverá su valor. La parte que resulte culpable deberá indemnizar a la contraria de los daños y perjuicios que haya sufrido”.

En este caso las empresas contratistas han realizado ciertos suministros, pero, según se deduce de los informes obrantes al expediente administrativo, sólo una parte de ellos respondían a verdaderas necesidades municipales y, además, el importe supuestamente acordado con las empresas contratistas superaba el doble del precio habitual en el mercado de los productos suministrados.

De ahí que nos manifestemos de acuerdo con lo previsto en la propuesta de resolución formulada por el alcalde de Navalcarnero en el sentido de que la liquidación y abono de los suministros realizados se limite a los que efectivamente respondían a una verdadera necesidad por parte del municipio. Asimismo convenimos con la propuesta de resolución en el sentido de que, atendidas las circunstancias del caso y en especial el conocimiento que habían de tener las contratistas sobre la ilegalidad de la contratación, el abono del precio de dichos suministros se haga con exclusión del beneficio industrial, postura que ha sido adoptada también por el Consejo Consultivo de Andalucía en los dictámenes que citan los informes jurídicos obrantes en el procedimiento.

En cuanto a la obligación que corresponde a la parte culpable de indemnizar a la contraria los daños y perjuicios que ésta haya sufrido, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 106.4 de la LPAC (al igual que, anteriormente, en el artículo 102.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), al declarar la nulidad de una disposición o acto se podrán establecer en la misma resolución que la establezca las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados, siempre que se dan las circunstancias previstas para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

En el caso sujeto a examen, el Ayuntamiento de Navalcarnero, al actuar mediante un concejal que lo representa, no puede considerarse ajeno a la culpa que también concurre en las empresas suministradoras. De ahí que no pueda reclamar indemnización a éstas, sin perjuicio de las acciones que estime procedente ejercitar para la defensa de los intereses municipales y la depuración de las posibles responsabilidades en que se haya podido incurrir en la contratación irregular.

En mérito a lo que antecede, esta Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede acordar la revisión de oficio de los suministros de insecticidas, herbicidas y otros productos de limpieza realizados sin previo expediente de contratación ni crédito que han sido identificados en el antecedente de hecho segundo de este dictamen, con los efectos indicados en la consideración jurídica quinta.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 14 de diciembre de 2017

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 513/17

Sr. Alcalde de Navalcarnero

Pza. Francisco Sandoval, 1 – 28600 Navalcarnero