



En Logroño, el 30 de julio de 2025, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. José Ignacio Pérez Sáenz; y de las Consejeras D^a. Amelia Pascual Medrano y D^a. Ana Reboiro Martínez-Zaporta, así como la de del Letrado Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco, habiéndose ausentado la Consejera D^a. M^a. Belén Revilla Grande, que se abstiene en este asunto, y siendo ponente D^a. Ana Reboiro Martínez-Zaporta, emite, por unanimidad, el siguiente:

DICTAMEN

55/24

Correspondiente a la consulta formulada por el Ayuntamiento de Calahorra, a través de la Consejería de Política Local, Infraestructuras y Lucha contra la Despoblación, en relación con el procedimiento de *Revisión de oficio del Ayto. de Calahorra, de acto nulo de adjudicación del contrato menor de servicios para la organización de un curso cultural de verano* “El atractivo turístico de las ciudades bimilenarias”.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del Asunto

Primero

Mediante Decreto de Alcaldía de 23 de mayo de 2025, se dispuso iniciar procedimiento para la revisión de oficio del acto verbal de adjudicación del CONTRATO MENOR DE SERVICIOS PARA LA ORGANIZACIÓN DE UN CURSO CULTURAL DE VERANO: “*EL ATRACTIVO TURÍSTICO DE LAS CIUDADES BIMILENARIAS*”, que llevó a cabo la Fundación General de la Universidad de La Rioja durante los días 16 a 18 de septiembre de 2024, por importe de 3.000 euros (exento de IVA), origen de la factura emitida por ésta el 10 de octubre de 2024, Núm. FV-09075, posteriormente rectificada en cuanto a su numeración.

Del expediente administrativo remitido por el Ayuntamiento, resultan los siguientes extremos de interés:

1. En fecha que no consta, desde el Área de Cultura del Ayuntamiento se contactó con la Fundación General de la Universidad de La Rioja al objeto de trasladar a sus responsables el interés de la Corporación en encomendarles la organización, difusión e



impartición, a cargo de su personal investigador y docente, de un curso cultural de verano en el municipio, durante los días 16 a 18 de septiembre de 2024, que tendría por fin dar a conocer los atractivos turísticos de las ciudades bimilenarias, como lo es Calahorra, incrementando así la oferta cultural y académica de la ciudad.

Tras dicho contacto verbal, la citada Fundación remitió al Área de Cultura municipal el presupuesto detallado de los materiales y gastos que entrañaría la prestación del servicio interesado, exento de IVA, cuyo importe total ascendía a 3.000 euros.

Y, recibido aquel presupuesto, el Área de Cultura remitió a la repetida Fundación un documento que recogía la Declaración Responsable y Oferta del Contratista, confeccionado según el Modelo previsto en la Instrucción 1-2020 sobre contratos menores del Ayuntamiento de Calahorra (entonces vigente), el cual fue suscrito mediante firma electrónica, el 23 de julio de 2024, por el Subdirector de la Fundación, siendo tras ello enviado al Ayuntamiento, pues, de hecho, consta en el expediente.

2. Con fecha 10 de octubre de 2024, la Fundación Universidad de La Rioja emitió factura por concepto de los servicios realizados, por importe total de 3.000 euros.

3. A continuación de tal factura, obran en el expediente:

i. Informe justificativo de la necesidad de la contratación, emitido por la Técnico de Cultura del Ayuntamiento el día 28 de octubre de 2024.

ii. Documento de Retención de Crédito emitido por la Intervención Municipal con igual fecha.

iii. Informe emitido por la Técnico de Cultura, de 28 de octubre de 2024, por el que, tras hacer constar que, por un error de tramitación, la contratación con la Fundación General de la Universidad de La Rioja se concertó verbalmente, sin perjuicio de lo cual ésta prestó los servicios objeto de contratación a satisfacción de la Corporación, plantea iniciar expediente de revisión de oficio del acto de adjudicación verbal de tal contrato, al objeto de declararlo nulo de pleno derecho, o elevar al Pleno la aprobación del reconocimiento extrajudicial del crédito de la Fundación, por igual importe al de su factura.

iv. Informe de la Intervención municipal, de 6 de marzo de 2025, por el que, coincidiendo con la propuesta de la Técnico de Cultura, se pone de manifiesto la necesidad de recabar, previamente, informe del Servicio Jurídico.



v. Informe de la Secretaria del Ayuntamiento de 21 de mayo de 2025, por el que, de forma motivada, concluye y propone iniciar procedimiento para la revisión, de oficio, del acto verbal de adjudicación del contrato a que nos venimos refiriendo, concediendo audiencia a la contratista.

4. Mediante Decreto de Alcaldía de 23 de mayo de 2025, se dispuso *“Iniciar procedimiento para la revisión de oficio del acto verbal de adjudicación del CONTRATO MENOR DE SERVICIOS PARA LA ORGANIZACIÓN DE UN CURSO CULTURAL DE VERANO: «EL ATRACTIVO TURÍSTICO DE LAS CIUDADES BIMILENARIAS» realizado por la Fundación General de la Universidad de La Rioja, durante los días 16 a 18 de septiembre de 2024, por importe de TRES MIL EUROS (3.000 EUROS), exento de IVA, por omisión total y absoluta del procedimiento legalmente establecido”*, confirmando audiencia a la entidad contratista por plazo de diez días.

Tal Decreto fue notificado el día 26 de mayo de 2025 a la contratista, no constando en el expediente que ésta formulara alegaciones.

5. De acuerdo con la Propuesta de la Secretaria del Ayuntamiento, de 11 de junio de 2025, y el Dictamen de la Comisión Informativa de Administración General, Participación Ciudadana, Transparencia y Administración Electrónica municipal, de 24 de junio de 2025, el Pleno del Ayuntamiento acordó, el día 30 de junio de 2025, estimar que, en el acto de adjudicación verbal del contrato objeto de consulta, concurrió causa de nulidad de pleno derecho, por haberse omitido total y absolutamente el procedimiento establecido legalmente; así como acumular al procedimiento de revisión el de liquidación del contrato, al objeto de abonar a la contratista el importe de su factura, una vez declarada la nulidad del contrato.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 11/07/2025 y registrado de entrada en este Consejo el mismo día, el Excmo. Sr. Consejero de Política Local, Infraestructuras y Lucha contra la Despoblación del Gobierno de La Rioja, a petición del Ayuntamiento de Calahorra, remite al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito, firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 11/07/2025, procedió en nombre del



mismo a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia a la Consejera señalada en el encabezamiento, la misma quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo señalada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad y ámbito del Dictamen del Consejo Consultivo

1. El carácter preceptivo del dictamen del Consejo Consultivo en los casos de revisión de los actos administrativos resulta, con toda claridad, de lo dispuesto en el art. 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), a cuyo tenor:

“...las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud del interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1”.

Reiteran la necesidad del dictamen del Consejo Consultivo en estos casos nuestra Ley reguladora, Ley 3/2001, de 31 de mayo, (art. 11.f) LCCR) y el Reglamento que la desarrolla, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, (art. 12.2.f) RCCR).

2. Estas consideraciones son íntegramente aplicables a “la revisión de oficio de los actos preparatorios y de los actos de adjudicación de los contratos” administrativos, que, de acuerdo con el art. 41.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), “se efectuará de conformidad con lo establecido en Capítulo I del Título V” de la LPACAP, lo que supone que la revisión de oficio de actos nulos ha de realizarse mediante el cauce formal establecido por el art. 106 y siguientes de la LPACAP.

En el presente caso, el Ayuntamiento de Calahorra ha tramitado un expediente encaminado a la declaración de nulidad, radical o de pleno Derecho, de la adjudicación verbal a la Fundación General Universidad de La Rioja del contrato de prestación de servicios a que nos venimos refiriendo.



Por ello, sin anticipar el juicio que nos merezca el fondo de la cuestión, es claro que la intervención del Consejo Consultivo en ese procedimiento revisor resulta preceptiva ex art. 106.1 LPACAP.

3. Por lo demás, como claramente se infiere del precitado art. 106.1 LPACAP, el dictamen del Consejo Consultivo en materia de revisión de actos administrativos es, además de preceptivo, habilitante de la ulterior decisión revisora de la Administración, que sólo puede declarar la nulidad del acto si dicho dictamen hubiere sido favorable, esto es, estimatorio de la nulidad denunciada.

Segundo

Consideraciones sobre la existencia, en este caso, de un acto administrativo de adjudicación

1. A criterio de este Consejo, es claro que los encargos verbales, constituyen un auténtico acto administrativo de adjudicación de un contrato también administrativo. Y ello es así, por graves que sean los vicios que aquejen a ese acto y por mucho que tal acto se haya exteriorizado o manifestado de manera verbal y no escrita.

2. Si, según una definición generalmente aceptada, acto administrativo es toda declaración de voluntad, conocimiento o juicio emitida por una Administración pública, en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la reglamentaria, el encargo verbal dirigido por el Ayuntamiento de Calahorra a la Fundación General de la Universidad de La Rioja constituyó un acto administrativo, en este caso adjudicatorio de un contrato administrativo, esto es, una declaración de voluntad por la que la Administración municipal, seleccionando a un contratista concreto con exclusión de cualesquiera otros, le encomendó la realización de prestaciones que son propias de un contrato que sólo puede calificarse como administrativo. Este es el contenido esencial propio de los *actos de adjudicación* de los contratos administrativos, tal como los definen los arts. 150.3 y 151 LCSP.

Por otro lado, la naturaleza *administrativa* del contrato que nos ocupa es indudable, tanto por razón de *quien lo adjudica*, una Administración local (art. 2.1 y 3.1.a LCSP), como por razón de su *objeto o finalidad*, en este caso la prestación de los servicios de organización, publicidad e impartición de un curso cultural de verano, promovido por el Ayuntamiento con el fin de dar a conocer los atractivos culturales de la ciudad.

3. El hecho de que tal acto de adjudicación se realizara de forma verbal no constituye un obstáculo para calificarlo como tal.



Como este Consejo ha venido estableciendo de forma reiterada en sus dictámenes, que si bien el artículo 36.1 LPACAP establece que “*los actos administrativos se producirán por escrito a través de medios electrónicos*”, ello no supone que la constancia escrita constituya un requisito necesario en todo acto administrativo, sin perjuicio de la incidencia que tal *forma verbal* produzca sobre la *validez* o la *eficacia* del acto, o las dificultades que entrañe la prueba de la propia existencia y contenido de ese acto.

Cabe recordar al respecto de esta cuestión que el ordenamiento jurídico español no proscribiera radicalmente que “*los órganos administrativos ejerzan su competencia de manera verbal*”, sino que incluso contempla esa posibilidad (art. 36.2 LPACAP).

Sin embargo, la prohíbe en el ámbito de la contratación del sector público. El artículo 37 de la LCSP, al regular el carácter formal de la contratación del sector público, proscribiera la contratación verbal con la única excepción de los supuestos de emergencia.

4. De todo lo anterior, resulta que, en este caso, el Ayuntamiento de Calahorra realizó una adjudicación verbal que, sin perjuicio de venir proscribida por el citado art. 37 de la LCSP, supone, a nuestros efectos, que existe *materia revisable*, esto es, un acto administrativo susceptible de ser sometido a la potestad revisora de la Administración si incurre en alguno de los vicios que, conforme a los arts. 106 y ss. LPACAP, justifican el ejercicio de esa potestad.

De hecho, de entre los actos dictados por las Administraciones Públicas en el seno de su actividad contractual, el art. 41.1 LCSP identifica, como susceptibles de revisión de oficio, “*los actos preparatorios y... los actos de adjudicación de los contratos*”.

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

Tercero

Nulidad de pleno Derecho

1. El artículo 38 de la LCSP señala que los contratos de las Administraciones Públicas serán inválidos cuando lo sea alguno de sus actos preparatorios o el de adjudicación, por concurrir en los mismos alguna de las causas de derecho administrativo o de derecho civil a que se refieren los artículos siguientes. En concreto, el artículo 39 se refiere a las causas de nulidad de derecho administrativo, que son las que enumera el propio artículo, entre las que figura, en el apartado 1), “*las indicadas en el artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las*



Administraciones Públicas”.

Y, según el apartado e) de dicho artículo 47.1, son nulos de pleno derecho “*los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido*”.

2. Por tal motivo, debemos de concluir que la adjudicación verbal a la Fundación General de la Universidad de La Rioja del contrato de prestación de servicios del que se derivó la emisión, por parte de ésta, de la factura de 10 de octubre de 2024, es nula de pleno derecho.

Cuarto

Consecuencias de la nulidad de los actos de adjudicación de los contratos administrativos

1. La invalidez del acto de adjudicación contractual se comunica automáticamente al contrato mismo. Ciertamente, el *acto administrativo de adjudicación* y el *contrato administrativo* son actos jurídicos diferentes. Mientras que el acto administrativo adjudicatorio es *unilateral*, y a través de él se manifiesta la voluntad exclusiva de la Administración (órgano de contratación); el *contrato administrativo* es un *vínculo jurídico bilateral* que se perfecciona, como consecuencia de un *acuerdo de voluntades* entre la Administración contratante y el contratista (cfr. arts. 37 y 153 LCSP y 1261.1º y 1262 Cc).

Ahora bien, el hecho de que el *acto de adjudicación* y el *contrato administrativo* sean realidades jurídicas distintas no impide que los vicios que aquejen al *acto de adjudicación* se comuniquen al *contrato* mismo, ya que la declaración de voluntad contractual de la Administración sólo será válida en tanto en cuanto lo sean los actos de preparación y adjudicación del contrato, que sirven de presupuesto a aquella declaración de voluntad.

Esto dicho, si, en el caso que nos ocupa, el acto de adjudicación del contrato es nulo de pleno Derecho, la consecuencia es la propia nulidad del vínculo contractual que el Ayuntamiento y la Fundación pretendieron establecer.

2. A partir de ahí, como señala el art. 42.1 LCSP, dicho 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*”.

3. Esto supone, en principio, que el procedimiento de revisión de oficio y la consiguiente declaración de nulidad de los actos adjudicatorios deben ser anteriores al



expediente que haya de abrirse para la liquidación del contrato y la fijación de la posible indemnización, toda vez que aquella declaración de nulidad opera como presupuesto, o antecedente lógico, de la liquidación contractual y de la determinación de la indemnización.

Es decir, primero se declara la nulidad, y después se liquida el contrato fundamentado en tal declaración previa.

No obstante, si esto es así, también es cierto que, como ha señalado el Consejo de Estado (Dictamen 1724/2011, de 21/12/2011): *“nada impide, por economía procesal, acumular la declaración de nulidad a la compensación o indemnización, que obviamente debe estimarse y aplicarse según los propios criterios ahora descritos en el art. 35.1 de la Ley de Contratos (sin necesidad de invocar en abstracto el enriquecimiento injusto como principio general del Derecho subsumible en un procedimiento de responsabilidad extracontractual) para tramitar simultáneamente el procedimiento de revisión de oficio de la adjudicación del contrato por ser nula de pleno Derecho con la compensación por los trabajos realizados prevista en ese mismo artículo para el supuesto de nulidad de pleno derecho de la misma”*.

Quinto

Análisis del supuesto objeto del presente dictamen

Como hemos expuesto anteriormente, de la documentación obrante en el expediente se desprende que los servicios de que deriva la factura emitida por la Fundación General de la Universidad de La Rioja le fueron encomendados verbalmente por el Área de Cultura municipal, prescindiendo, al hacerlo, del procedimiento establecido legalmente, total y absolutamente.

Nos hallamos, en consecuencia, ante un acto de adjudicación de un contrato de servicios nulo de pleno derecho, que acarrea la nulidad del propio contrato.

Partiendo de tal premisa y teniendo en cuenta que el Ayuntamiento de Calahorra ha acumulado al procedimiento de revisión de oficio el de liquidación del contrato, al objeto de que, una vez sea declarada la nulidad se apruebe indemnizar a la adjudicataria mediante igual importe al de su factura, este Consejo no tiene inconveniente en mostrarse favorable a la liquidación en tal sentido, dada la imposibilidad de restituirle la prestación realizada y teniendo en cuenta que consta en el expediente la factura emitida por la Fundación adjudicataria, de lo que se infiere su voluntad de ser resarcida mediante el pago de su importe, y que igualmente constan los informes emitidos por la Técnico de Cultura que permiten concluir que los servicios encomendados se llevaron a efecto por la repetida Fundación, a satisfacción del Ayuntamiento, y que su precio se ajusta a mercado.



Sexto

Naturaleza de la suma que debe indemnizarse

Para concluir, debe señalarse que la indemnización que se establezca en favor de la Fundación adjudicataria no tendrá la condición de precio de un contrato, sino que obedecerá a un concepto bien distinto, de naturaleza indemnizatoria o resarcitoria: el de equivalente económico de una prestación que, debiendo ser restituida precisamente por la nulidad de aquel contrato, no puede serlo *in natura*.

Por ello, al fijar esa indemnización, la Administración local estará ejerciendo una competencia administrativa específica -la de liquidar un contrato nulo-, que está prevista por el art. 42.1 LCSP, y que, según la configura ese precepto, es accesoria o complementaria a la potestad para revisar de oficio los actos administrativos dictados en materia contractual, debiendo ponerse en juego cuando tal revisión entrañe la declaración de nulidad del contrato mismo.

CONCLUSIONES

Primera

La adjudicación verbal a la Fundación General de la Universidad de La Rioja del contrato objeto de este expediente, consistente en la prestación de los servicios de difusión, organización e impartición de un curso cultural en la ciudad de Calahorra, los días 16 a 18 de septiembre de 2024, que dieron lugar a la emisión, por parte de tal adjudicataria, de la factura de 10 de octubre de 2024 obrante en el expediente, es nula de pleno derecho, por infracción de los artículos 37 y 39.1 de la LCSP y por ende del art. 47.1 e) de la LPACAP, nulidad que ocasiona también la del contrato mismo.

Segunda

La consecuencia de dicha nulidad será la liquidación del contrato y la restitución recíproca de las prestaciones, lo que ha de suponer el reconocimiento y abono por el Ayuntamiento a la contratista del importe de la factura presentada.



CONSEJO CONSULTIVO
DE
LA RIOJA

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

José Ignacio Pérez Sáenz
PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO