

En Logroño, el 19 de septiembre de 2025, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido, en su sede, con asistencia de su Presidente, D. José Ignacio Pérez Sáenz, y de las Consejeras, D.^a Ana Reboiro Martínez-Zaporta y D.^a M.^a Belén Revilla Grande, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco, y siendo ponente D.^a M.^a Belén Revilla Grande, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

60/25

Correspondiente a la consulta formulada por el Ayuntamiento de Logroño, a través de la Consejería de Política Local, Infraestructuras y Lucha contra la Despoblación, en relación con el procedimiento de *Revisión de oficio de acto nulo, del Ayto. de Logroño, por la contratación verbal del servicio de modelado y retoque para transformación de la calle Murrieta*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del Asunto

Primero

La Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Logroño, acordó, el 21 de mayo de 2025, *“Iniciar expediente de revisión de oficio de actos nulos, derivado de la contratación verbal del servicio de diseño, modelado y retoque para transformación de calle Murrieta de Logroño, según se detalla en la factura del expositivo primero de este Acuerdo, cuyo importe asciende a la cantidad de 2.928,20 euros, IVA incluido; por infracción del artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Cantidad que se financiará con cargo a la aplicación presupuestaria 925.10 226.99 Comunicación a los ciudadanos gastos diversos, del vigente presupuesto general municipal para 2024”*.

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

1. La empresa *LADINAMO CREATIVOS S.L.* presentó en el Ayuntamiento de Logroño la factura número A/4969 de fecha 13 de febrero de 2023 con el siguiente concepto: *“Presupuesto A/1441 de 24/03/2022. MURRIETA. Modelado y retoque para transformación de calle Murrieta”* por importe de 2.928,20 euros IVA incluido.

2. El funcionario que en el momento de la contratación estuvo adscrito a la Dirección General de Espacio Público (DG) del Ayuntamiento de Logroño emite un informe con fecha 26 de febrero de 2025 constatando que supervisó *“el desarrollo del proyecto sobre diseño, modelado y retoque para transformación de la calle Murrieta de la Ciudad de Logroño, encargado por el Concejal de Urbanismo y Gabinete de Alcaldía a la empresa LADINAMO CREATIVOS, S.L., en el precio de 2.928,20 euros, pudiendo acreditar que el mismo fue entregado y supervisado de conformidad por mí”*.

3. Igualmente consta acreditado en el expediente este extremo a través de varios correos electrónicos entre representantes municipales con responsabilidades en la materia en el momento de la realización de la prestación y la empresa contratada, de los que, según informa la Dirección General de Alcaldía, *“en síntesis, se detecta el establecimiento de una relación contractual de tipo verbal, que tiene por objeto el diseño del modelado y retoque para transformación de la calle Murrieta de la Ciudad de Logroño”*.

4. Según el Ayuntamiento de Logroño, *“la prestación se llevó a cabo efectivamente, si bien bajo una fórmula irregular e inadecuada como es la contratación verbal, no amparada por la normativa de contratación, especialmente por sus artículos 37.1 y 118.2 de la 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, omitiéndose igualmente la consulta a tres operadores económicos, según recogen las Bases de Ejecución del Presupuesto General. La prestación referida fue ejecutada por el proveedor LADINAMO CREATIVOS, S.L. (CIF: B26408963), bajo orden y encargo de esta Administración, actuando de conformidad con el encargo recibido, bajo los principios buena fe y confianza legítima en la Administración que le confería el encargo”*, también consta en el informe de la DG de Alcaldía que la prestación es singularizada, se agotó con el servicio facturado y el precio reclamado se ajusta a los precios de mercado y es acorde con la calidad del servicio prestado.

5. La Asesoría Jurídica emitió su informe con fecha 3 de abril de 2025 y , en el mismo, considera que *“estamos ante un supuesto de nulidad de pleno derecho, donde de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común (ley 39/2015 de 1 de octubre) son nulos de pleno derecho los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados”*, y continua diciendo *“Lo mismo que en su último apartado: «Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición con rango de Ley», recordemos que la ley de contratos prohíbe la contratación verbal”*.

Instruido el procedimiento de revisión de oficio, con audiencia al contratista, que no formuló alegaciones, se elabora propuesta de resolución que, sin embargo, no ha sido sometida a la aprobación del órgano de contratación.



Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 24/07/2025, registrado de entrada en este Consejo el mismo día, el Excmo. Sr. Consejero de Política Local, Infraestructuras y Lucha contra la Despoblación del Gobierno de La Rioja, a petición del Ayuntamiento de Logroño, remite al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito, firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 30/07/2025, 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 oficio 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)) y el Reglamento que la desarrolla, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, (art. 12.2.f)).

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

En el presente caso, el Ayuntamiento de Logroño ha tramitado un expediente encaminado a la declaración de nulidad, radical o de pleno Derecho, de la adjudicación verbal a la entidad mercantil *LADINAMO CREATIVOS S.L.*, del contrato de prestación de servicios al 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 Logroño a la entidad mercantil *LADINAMO CREATIVOS S.L.* 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 del servicio de *“diseño, modelado y retoque para transformación de calle Murrieta de Logroño”*.

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, 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 Logroño 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 preverlo 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 entidad mercantil *LADINAMO CREATIVOS S.L.* del contrato de prestación de servicios del que se derivó la emisión, por parte de ésta, de la factura de 13 de febrero de 2023, 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 entidad contratista 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

Consecuencias de la declaración de nulidad en el caso concreto

1. Como hemos expuesto anteriormente, de la documentación obrante en el expediente se desprende que los servicios de que deriva la factura emitida por la entidad mercantil *LADINAMO CREATIVOS S.L.* le fueron encomendados verbalmente por el Gabinete de Prensa municipal, prescindiendo, al hacerlo, del procedimiento establecido legalmente, total y absolutamente, concurriendo causa de nulidad de pleno derecho, según el artículo 39.1 de la LCSP y artículo 471.e) de la LPACAP.

La nulidad del acto de adjudicación del contrato, llevará en todo caso consigo la del mismo contrato, que entrará en fase de liquidación, debiendo restituirse las partes recíprocamente las prestaciones que hubiesen recibido en virtud del mismo y si esto no fuese posible se devolverá su valor. La parte que resulte culpable deberá indemnizar a la contraria de los daños y perjuicios que haya sufrido (art. 42.1 de la LCSP).

La jurisprudencia ha señalado que *“la fase de liquidación es una consecuencia necesaria de la declaración de invalidez, y sus efectos se reducen, como ocurre con los contratos civiles (art. 1303 CC), a la recíproca restitución por las partes de lo que hubieran recibido en virtud del contrato y a la obligación del contratante culpable de indemnizar a la parte contraria por daños y perjuicios. 2.- Reclamar otras consecuencias derivadas de lo estipulado en el contrato ineficaz «supondría de facto mantener los efectos económicos del contrato administrativo en beneficio del adjudicatario al margen de la declaración de nulidad decretada», en palabras de la STS 444/2022, de 8 de abril (RC 4111/2020) (Sentencia del Tribunal Supremo (STS) 6035/2024. ECLI:ES:TS:2024:6035).*

Por tanto, de conformidad con la doctrina establecida por el Tribunal Supremo en la sentencia mencionada, es en la fase de liquidación de los contratos en los que deben resolverse las consecuencias de la declaración de invalidez y sus efectos ya que:

“Reclamar otras consecuencias derivadas de lo estipulado en el contrato ineficaz «supondría de facto mantener los efectos económicos del contrato administrativo en beneficio del adjudicatario al margen de la declaración de nulidad decretada», en palabras de la STS 444/2022, de 8 de abril (RC 4111/2020).

Esta sentencia reitera la doctrina contenida en la precedente STS de 11 de enero de 2013 (RC 5082/2010) en el sentido de que «el efecto del incumplimiento de una obligación y el efecto de la nulidad de un contrato, del que, en su caso, pudiera nacer una obligación, no son equiparables. De lo contrario, se llegaría a la situación paradójica de que desde el punto de vista de las obligaciones nacidas del contrato la anulación de éste y su validez generarían iguales efectos [...]», y concluye: «De todo lo anterior se desprende que, sin negar que además del daño deban indemnizarse los perjuicios, y que estos sean diferenciables de aquellos, esa identificación y prueba no puede consistir en la de los perjuicios derivados del incumplimiento de una obligación existente [...]»”.

Por lo que:

“...considera que el cauce adecuado para resolver la pretensión de la actora es la liquidación del contrato anulado, pues constituye el escenario donde deben solventarse definitivamente los intereses económicos de las partes afectadas por la ejecución parcial del contrato, entre ellos los eventuales daños y perjuicios de la contratista”.

La resolución del contrato, incluso como en este caso, por ulterior declaración de invalidez del mismo, como forma de extinción de un contrato público, no puede resultar ajena a los trámites de liquidación del contrato, y es en este procedimiento de liquidación del contrato en el que deben resolverse todas las pretensiones económicas del contratista, incluso, la reclamación de los intereses moratorios, si la hubiera, como así resuelve el TS

en la antedicha sentencia:

“Pero una vez que las obligaciones del contrato son sustituidas por la de recíproca restitución de lo percibido -restitución que alcanza al importe del canon concesional que abonó la adjudicataria-, la obligación accesorio de abonar intereses por el retraso en compensar el déficit de tarifa queda, en principio, sin efecto, o absorbida por la más general de indemnizar los daños y perjuicios que prevé el art. 35.1 TRLCSP, puesto que los intereses de demora no constituyen sino una modalidad de indemnización (art. 1108 CC). Por tanto, es ajustada al art. 35 la decisión de la Sala de instancia, en cuanto considera que el cauce adecuado para resolver la pretensión de la actora es la liquidación del contrato anulado, pues constituye el escenario donde deben solventarse definitivamente los intereses económicos de las partes afectadas por la ejecución parcial del contrato, entre ellos los eventuales daños y perjuicios de la contratista”.

Sin embargo, quitando la referencia que se hace en la LCSP a la liquidación como consecuencia de resolución del contrato de obras (artículo 246), no se contiene regulación expresa de la liquidación en los demás contratos regulados en la LCSP.

2. Ahora bien, lo anterior no obsta a que el presupuesto básico que debe darse para que el órgano de contratación aperture el procedimiento de liquidación del contrato, es que se haya dictado acuerdo definitivo sobre la resolución del contrato, si bien, en los casos de declaración de nulidad, puede acumularse a la propia declaración de invalidez la indemnización que corresponde pagar al contratista, como se ha indicado anteriormente, no obstante, en el presente caso a pesar de que: **i)** figuran incorporadas al expediente la factura emitidas por el contratista, de lo que se infiere su voluntad de ser resarcido en el importe que consta en la misma; y, **ii)** por otro lado, de los informes municipales se desprende que el servicio facturado fue efectivamente prestado al Ayuntamiento, sin cuestionar la corrección de su importe, el Ayuntamiento de Logroño ha optado por no acumular la declaración de nulidad y la determinación de la indemnización correspondiente.

Según señala en sus informes internos, la base 40 de las “bases de ejecución del Presupuesto de 2025” imponen que se obtenga un “título jurídico” que habilite para la imputación presupuestaria y la aprobación extrajudicial de créditos. Según expresa dicha base, y los referidos informes, el “Ayuntamiento Pleno” es el competente para tal reconocimiento extrajudicial.

Y, en tal sentido, según la consideración jurídica I del informe de la Asesoría jurídica, ambos procedimientos se tramitan separadamente, la Junta de Gobierno Local resuelve sobre la declaración de nulidad del contrato ex art. 127.1-k) LBRL y el Pleno aprueba la liquidación de las prestaciones a través del reconocimiento extrajudicial de créditos.



CONCLUSIÓN

ÚNICA

La adjudicación verbal a la entidad mercantil *LADINAMO CREATIVOS S.L.* del contrato objeto de este expediente, consistente en la prestación del servicio de diseño, modelado y retoque para transformación de calle Murrieta de Logroño, que dieron lugar a la emisión, por parte de tal adjudicataria, de la factura número A/4969 de fecha 13/02/2023 por importe de 2.928,20 euros IVA incluido 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.

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