



En Logroño, a 18 de mayo de 2023, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. José Ignacio Pérez Sáenz, y de los Consejeros Sres. D. Enrique de la Iglesia Palacios, D<sup>a</sup>. Amelia Pascual Medrano, D<sup>a</sup>. Ana Reboiro Martínez-Zaporta y D<sup>a</sup>. M<sup>a</sup>. Belén Revilla Grande, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco, y siendo ponente D<sup>a</sup>. M<sup>a</sup>. Belén Revilla Grande, emite, por unanimidad, el siguiente

## DICTAMEN

36/23

Correspondiente a la consulta formulada por el Ayuntamiento de Logroño, a través de la Consejería de Servicios Sociales y Gobernanza Pública, en relación con el procedimiento de *Revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho por obligaciones indebidamente adquiridas en la contratación de los servicios de sonorización e iluminación de eventos en San Mateo 2022, con la empresa E.C.R., de la que se derivó la factura n° A 80 de 3 de octubre de 2022 por importe de 23.141,25 euros, IVA incluido.*

## ANTECEDENTES DE HECHO

### Antecedentes del Asunto

#### Primero

La Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Logroño acordó, el 1 de febrero de 2023, iniciar expediente de revisión de oficio de acto nulo, consistente en la contratación verbal de los servicios de sonorización e iluminación de eventos durante las Fiestas de San Mateo 2022, efectuada con *E.C.R.*, cuyo importe asciende a la cantidad de 23.141,25 euros (IVA incluido) con cargo a la aplicación presupuestaria 338.00 y 226.99 del presupuesto general para el año 2023, por infracción de los artículos 37 y 39.1 de la Ley 9/2017 de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público y por ende del art. 47.1 e) de la Ley 39/2015 de 1 de octubre. La factura expedida por el contratista es la número A 80, de fecha 3 de octubre de 2022, por importe de 23.141,25 euros, IVA incluido.

Del expediente administrativo remitido resultan los siguientes antecedentes de interés:

1. El Ayuntamiento de Logroño, el día 3 de septiembre de 2022, cursó un correo electrónico a tres direcciones, presuntamente, de empresas capacitadas para la prestación del servicio que se



demandaba conforme al Pliego de Prescripciones técnicas que se adjuntaba.

El plazo para presentar ofertas finaba el día 6 de septiembre a las 14 horas.

2. En el PPT, firmado por la funcionaria Gestora de Festejos, se definía el objeto del contrato como la prestación de servicios de sonorización e iluminación de determinados actos que tendrían lugar en las fiestas de San Matero 2022, en particular el contrato comprendía los siguientes:

**“DISPARO DEL COHETE ANUNCIADOR DE LAS FIESTAS**

**Día 17. 12:00:00 horas. Plaza Ayuntamiento.**

*Equipo de sonido a instalar en la Sala de Prensa del Ayuntamiento para el acto del Disparo del Cohete.*

*Equipo interior: 2 bafles. Potencia mínima: 300 W. de amplificación.*

*Un micrófono en el balcón del Ayuntamiento y un micrófono inalámbrico para el presentador del acto.*

**FESTIVAL FOLKLÓRICO**

**Día 17. 19,30 horas. Lugar: Paseo del Espolón.**

*Equipo de sonido con un mínimo de 8.000 W que incluya mesa de mezclas, equipo de reverberación, ecualizador, un micrófono para presentador, 5 micrófonos para música folclórica en directo.*

*Equipo auxiliar de iluminación de un mínimo de 12.000 vatios de luz blanca. Mesa reguladora de control.*

**ESPACIO DANZA. Academias de baile**

**4 días (a determinar), 20:00 horas. Plaza 1º de Mayo.**

*Equipo de sonido con un mínimo de 6.000 W que incluya mesa de sonido con un mínimo 12 canales, dos micrófonos inalámbricos de mano y reproductor de música.*

*Equipo de iluminación compuesto por un mínimo de 8 focos blancos 64 frontales, un telón trasero de 12 metros de ancho x 4,5 de alto y equipo de sonido de mínimo 4.000W por monitor.*

**DE PINCHOS Y DE VINOS**

**Día 18. 11:00 a 15,00 horas. Paseo del Espolón.**

*Equipo de sonido con bafles distribuidos a lo largo del paseo frente a Muro de la Mata, con una potencia de mínimo 2.400 W. Equipo reproductor de música para música ambiente, un micrófono inalámbrico y un micrófono fijo.*

**ESCUELA DE JOTAS**

**Día 23. 19,00 horas Paseo del Espolón**

*Equipo de sonido con un mínimo de 8.000 W.*

*Mesa de mezclas, equipo de reverberación, ecualizador, un micro para presentación y cinco micros para música folclórica en directo.*

*Equipo auxiliar de iluminación de un mínimo de 10.000 W, distribuido en dos torres.*

**SEMANA GASTRONÓMICA**

**Días 19 al 24 (ambos inclusive) en la Plaza del Mercado, a partir de 11:00 h.**

*Equipo de sonido con 8 bafles distribuidos a lo largo del recinto con una potencia mínima de 2.400 W. Microfonía fija e inalámbrica. Reproductor CD/MP3 para música ambiental riojana.*

*Un día (a determinar): Equipo con un mínimo de 4000 W de potencia con mesa de mezclas 12 canales y 8 micrófonos fijos.*



### **FIESTA MULTICULTURAL**

#### **Día 18. 11:00 a 21:00 horas. Plaza de San Bartolomé**

*Equipo de música ambiental. Equipo de sonido con un mínimo de 6.000 W.*

*Mesa de mezclas, equipo de reverberación, ecualizador, dos micros para presentación y tres micros para música folclórica en directo.*

*Equipo auxiliar de iluminación de 8.000W de luz blanca. Mesa reguladora de control.*

### **BAILABLES DE LA AGRUPACIÓN MUSICAL DE LOGROÑO**

#### **Día 20. 21:00 horas. Paseo del Espolón.**

*Equipo auxiliar de iluminación de mínimo 10.000 W distribuido en dos torres.*

### **DESFILE DE CARROZAS**

#### **Día 22, 20:30 horas. Salida desde calle Avda. Solidaridad.**

*Equipo de sonido de mínimo 2.000 W de potencia para dar la salida a las carrozas y grupos.*

*Microfonía fija e inalámbrica. Equipo reproductor de música ambiental.*

### **MARIONETAS DE MAESE VILLAREJO**

#### **Del 17 al 23, a las horas y plazas a determinar.**

*Equipo de sonido con un mínimo de 4000w con baffles, micrófono y equipo reproductor de música.*

### **PISADO DE UVAS POPULAR**

#### **Día 19. 20,00 horas. Plaza del Ayuntamiento**

*Equipo de sonido con un mínimo de 8.000w, 4 monitores con 1.000w y 4 micros.*

*Equipo auxiliar de iluminación de mínimo 18.000w, compuesto por dos torres de 9 focos de 1.000w cada una. Mesa reguladora de control.*

### **FERIA DE CERÁMICA Y ALFARERÍA. PASEO DEL ESPOLÓN**

#### **Desde las 18:00 horas del 17 de septiembre hasta las 22:00 h. del 21 de septiembre. Paseo del Espolón (Calle Miguel Villanueva)**

*Puntos de sonido para música ambiente y megafonía, controlados desde la caseta de información por amplificador de 200 W, con micrófono y reproductor CD con música de ambiente. Un micrófono de pie para la inauguración.*

### **EXALTACIÓN DE CHULETILLAS**

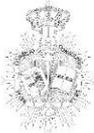
#### **Día 24, 11:00 horas. Avenida de Colón**

*Equipo de sonido con baffles distribuidos a lo largo de la calle con una potencia de mínimo 2.400 W. Equipo reproductor de música, microfonía fija e inalámbrica. Música ambiental apropiada al evento.*

### **CATA URBANA DE LA VID AL PALADAR. PLAZA DEL MERCADO**

#### **Día 21, 18:30 horas. Plaza del Mercado.**

*Instalar puntos de sonido para música ambiente y megafonía con amplificador de mínimo 200 W, micrófono inalámbrico y equipo reproductor de música incorporando también la música ambiental apropiada al evento. 4 focos iluminación ambiental.*



**QUEMA DE LA CUBA**

**Día 23, 22:00 horas. Plaza. Ayuntamiento.**

*Equipo de sonido exterior de mínimo 12.000 W. de potencia. 2 monitores con potencia mínima de 600 W. 4 micrófonos fijos de escenario. 1 micrófono inalámbrico.  
Iluminación del escenario con luces blancas.*

**OFRENDA DE FLORES A LA VIRGEN DE VALVANERA**

**Día 25, 11,00 h. Iglesia de Valvanera.**

*Equipo mínimo 1.000 W de potencia con mesa de mezclas y dos micrófonos.*

**ACTO A CON UBICACIÓN A DETERMINAR EN LAS DURANTES LAS FIESTAS MATEAS**

**Día a determinar. Centro histórico.**

*Equipo de sonido con un mínimo de 4000w con baffles, micrófono y equipo reproductor de música”.*

3. El presupuesto base de licitación se fija en 14.999,90 euros más IVA por importe de 2.603,29 euros, lo que importan un total de 17.603,19 euros.

4. Por acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha 5 de septiembre de 2022 se aprobó el programa de actos de las Fiestas de San Mateo 2022, que se desarrollarían desde el día 10 de septiembre de 2022 hasta el día 25 de septiembre de 2022, conforme a la propuesta formulada por la misma funcionaria Gestora de Festejos.

5. El día 14 de septiembre de 2022 fue emitido el presupuesto por la empresa *E.C.R.* por importe de 23.145,25 euros (IVA incluido) que no consta aprobado, ni conformado y conforme al cual sería emitida posteriormente la factura para cuyo pago se tramita este procedimiento de revisión de oficio de actos nulos.

6. Con fecha 23 de noviembre de 2022, la Gestora de Festejos del Ayuntamiento de Logroño, emite informe para la *Revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho por obligaciones indebidamente adquiridas en la contratación de los servicios de sonorización e, iluminación de eventos de San Mateo 2022*, cuyos servicios fueron prestados y facturados por la empresa *E.C.R.*, habiendo emitido la factura número A 80 de fecha 3 de octubre de 2022, por importe de 23.141,25 euros, IVA incluido.

En su informe se hace constar que los citados servicios fueron prestados por *E.C.R.* atendiendo a la petición de la Gestora de Festejos, *“para poder llevar a cabo la sonorización e iluminación de los eventos aprobados en la programación de San Mateo 2022, que tuvieron lugar entre el 17 y el 25 de septiembre de 2022”*, asimismo indica que:

*“Previamente a la adopción al citado acuerdo, una vez conocidos los eventos, el 3 de septiembre se procedió a remitir un correo solicitando tres ofertas, para poder cubrir la necesidad determinada en cada acto en cuanto al sonido e iluminación de los mismos, dado que se realizan en la calle y espacios públicos exteriores, cuyo coste se estimó en menos de 15.000,00 euros, IVA incluido, con el fin de tramitar un procedimiento de contrato menor. Tras dicho correo no se presentó ninguna oferta.*

*Con el fin de que los eventos programados no tuvieran que ser suspendidos, verbalmente nos pusimos en contacto telefónico con las tres empresas y nos comunicaron dificultades por fechas, así como el escaso presupuesto valorado, dados los costes que suponen actualmente los citados servicios. Una de*



*las empresas, E.C.R., accedió a prestar el servicio, si bien expuso que los costes venían a alcanzar la cantidad de 23.141,45 euros, IVA incluido, una vez analizados los costes en función de las diferentes necesidades de cada evento. En consecuencia, se encargó verbalmente la prestación de dichos servicios”.*

Y concluye:

*“-Los servicios se realizaron correctamente y los eventos festivos programados pudieron realizarse sin ningún problema.*

*-La empresa E.C.R., ha actuado de buena fe por orden de la Administración.*

*-Corresponde el abono de la citada factura”.*

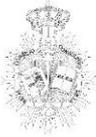
7. El informe considera que *“la obligación adquirida por el Ayuntamiento de Logroño está afectada por un vicio de nulidad absoluta, vicio que si bien no puede subsanarse y por tanto no es susceptible de validación, no puede significar que el particular que ha prestado los servicios de buena fe quede en indefensión por esta causa”*, de forma que se eleva propuesta a la Junta de Gobierno Local para que, una vez declarada la nulidad por esta causa, *“se adoptará acuerdo de reconocimiento extrajudicial de créditos para reconocer las obligaciones que no fueron tramitadas conforme a derecho, evitando así el enriquecimiento injusto de la administración”*.

8. La asesoría jurídica mostró su conformidad al informe de la Gestora, con fecha 7 de diciembre de 2022, elevándose la correspondiente propuesta de acuerdo, junto con documento contable RC por el importe facturado a la Junta de Gobierno.

9. Formulada la propuesta, la Intervención Municipal emite documento contable de Retención de Crédito por Reconocimiento extrajudicial de créditos nº 1/2023 por idéntico importe que el de la factura referida.

10. Con fecha 1 de febrero de 2023, la Junta de Gobierno Local acordó iniciar expediente de revisión de oficio de actos nulos derivado de la facturación generada por la contratación verbal para la prestación de los servicios de sonorización e iluminación de eventos de las Fiestas Patronales de San Mateo 2022 de conformidad con lo dispuesto en los artículos 37.1, 39.1 y 39.2 de la Ley 9/2017 de 8 de noviembre de Contratos del sector Público (LCSP'17) y de los artículos 47.1 e) y 47.1 g) de la Ley 39/2015 de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC'15).

11. El citado Acuerdo se adopta para proceder al pago de la factura número A 80 de fecha 3 de octubre de 2022 por importe de 23.141,25 euros (IVA incluido), emitida por la empresa E.C.R. Dicho acuerdo fue notificado a la mercantil referida con fecha 1 de febrero de 2023, sin que conste que fueran presentadas alegaciones.



## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 4 de abril de 2023 y registrado de entrada en este Consejo el día siguiente, el Excmo. Sr. Consejero de Servicios Sociales y Gobernanza Pública 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 19 de abril de 2023, 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.

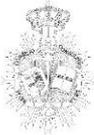
## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **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 LPAC'15, 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’17), “*se efectuará de conformidad con lo establecido en Capítulo I del Título V*” de la LPAC’15 (esto es, con los arts. 106 a 111 LPAC’15), lo que supone que la revisión de oficio de actos nulos ha de realizarse mediante el cauce formal establecido por el art. 106 LPAC’15.

En el presente caso, el Ayuntamiento de Logroño ha tramitado un expediente encaminado a la declaración de nulidad, radical o de pleno Derecho, del “*acto administrativo de contratación verbal*” del servicio descrito. 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 LPAC’15*.

3. Por lo demás, como claramente se infiere del precitado art. 106.1 LPAC’15, 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 a *E.C.R.* que aparece en el expediente constituyó un acto administrativo 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'17.

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'17), como por razón de su *objeto o finalidad*, que es la prestación de un servicio público de titularidad o competencia local, como lo es la realización de los actos programados en las fiestas patronales.

3. En definitiva, aquel encargo verbal constituyó, materialmente, un acto de adjudicación de un contrato administrativo, sin que sea obstáculo a tal apreciación el que, en este caso ese acto administrativo se expresara de forma verbal. En efecto, aunque, ordinariamente, “*los actos administrativos se producirán por escrito a través de medios electrónicos*” (art. 36.1 LPAC'15), la constancia escrita de un acto administrativo no constituye un requisito necesario para su existencia. Cuestión bien distinta será la incidencia que esa *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; pero, si bien 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 LPAC'15), sí que está expresamente prohibida en el ámbito de la contratación pública por el artículo 37 de la LCSP'17 que, 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, lo que 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 LPAC'15, justifican el ejercicio de esa potestad.

En efecto, y como se ha señalado, de entre los actos dictados por las Administraciones Públicas en el seno de su actividad contractual, el art. 41.1 LCSP'15 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 disponerlo así, *in genere*, el art. 106 LPAC'15, 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'85).



## Tercero

### Nulidad de pleno Derecho

1. El artículo 38 de la Ley, a la sazón aplicable, 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 LPAC’15*.”

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 *E.C.R.* del contrato de servicios del que deriva la antedicha factura no vino precedida del procedimiento legalmente establecido al efecto, que, en este supuesto, por razón de la cuantía, debió tramitarse por el procedimiento simplificado sumario o abreviado regulado en el artículo 159.6 de la LCSP’17, lo que determina la nulidad de dicha adjudicación.

## Cuarto

### Consecuencias de la nulidad del acto de adjudicación del contrato de servicios

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’17 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 mercantil pretendieron establecer.

2. A partir de ahí, como señala el art. 42.1 LCSP'17, 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*”. Como puede verse, la regla jurídica que late en este precepto es la misma que anima, en el ámbito de la contratación civil, los arts. 1.303 y 1.307 Cc.

En efecto, la declaración de ser nulo un contrato sinalagmático, obliga a deshacer el intercambio de prestaciones que tuvo lugar entre las partes por virtud de ese contrato; debiendo, cada una de ellas, o bien devolver a la otra lo que de ella recibió, o bien, si tal devolución *in natura* fuese imposible, entregarle el valor económico de aquella prestación recibida ya de forma irrestituible.

En ese segundo supuesto, la entrega del valor económico de la prestación percibida opera como un mecanismo para evitar que una de las partes se vea beneficiada, a costa de la otra, por un enriquecimiento injusto, debiendo señalarse que la *prohibición del enriquecimiento injusto* es un principio general del Derecho, (también del Derecho Administrativo), cuya operatividad ha sido proclamada por la jurisprudencia en las más diversas instituciones (especialmente en los contratos y la responsabilidad patrimonial). Así, por todas, puede citarse la STS 1ª de 15-12-1981, cuya doctrina es asumida también en las SSTs, 4ª, de 13-03-2014 y 17-07-2007; y en las SSTs, 3ª, 22-05- 2000, 13-02-2002 y 04-02-2009.

Pero, obsérvese bien que, en supuestos como el que nos atañe, la obligación de que el Ayuntamiento indemnice a la mercantil con una cantidad económica no deriva de un principio general del Derecho (la *interdicción del enriquecimiento injusto*), sino de una fuente normativa prevalente *ex art. 1.1. Cc*, como es un precepto del ordenamiento jurídico positivo, el precitado art. 42.1 LCSP'17.

3. En este caso, es indiscutible que los servicios se han prestado y así consta en el informe de la funcionaria responsable, “*los servicios se realizaron correctamente y los eventos festivos programados pudieron realizarse sin ningún problema*”, también consta acreditado en el informe que la empresa contratista “*ha actuado de buena fe por orden de la administración*”. Los servicios así prestados, por su propia naturaleza, son irrestituibles *in natura*, pues no pueden devolverse a la mercantil que los ha ejecutado; y, por ello, de no aplicarse las consecuencias indemnizatorias previstas por el art. 42.1 LCSP'17, generaría, en favor del Ayuntamiento, una atribución patrimonial no justificada, que debe evitarse.



En el presente caso, consideramos acreditado que indemnización que la mercantil *E.C.R.* debe percibir asciende al mismo importe que el de su propia factura, IVA incluido, pues cabe razonablemente suponer que tal cantidad es la que el Ayuntamiento habría debido sufragar para que le fuera prestado el servicio contratado que, obviamente, no puedo serlo a través de los trámites del contrato menor porque el precio de mercado de los servicios demandados superaba el límite legal de ser inferior a 15.000 euros de valor estimado para utilizar este procedimiento de contratación, fijado en el artículo 118 de la LCSP'17. Además, en un sentido contrario, si el valor pecuniario que se atribuyera a la prestación irrestituible fuera menor del facturado por el contratista, se produciría el contrasentido de que a la Administración municipal le habría resultado más ventajoso contratar de manera irregular que hacerlo correctamente, efecto que, por absurdo e injusto, debe rechazarse.

En fin, si es cierto que puede sostenerse *a priori* que el valor económico de la prestación no ha de incluir el beneficio industrial del contratista, también debe repararse en que el tercero ha incurrido en un claro coste de oportunidad pues, al haber realizado suministros para la Administración, no ha podido prestar esos servicios a otros sujetos. De este modo, detraer ese beneficio industrial (cuya cuantía o importe ignora este Consejo) entrañaría, en este caso, un empobrecimiento injustificado para él, y un correlativo enriquecimiento para la Administración.

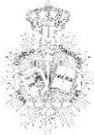
Por último, del expediente remitido a este Consejo Consultivo no se desprende que exista disconformidad entre el Ayuntamiento y la contratista sobre el valor económico de los servicios prestados, más al contrario, se deduce la existencia de un acuerdo tanto sobre el servicio prestado como sobre el precio del mismo, conforme lo confirma la responsable del contrato en su informe, concluyendo *“corresponde el abono de la citada factura”*.

## Quinto

### **Cuestiones del procedimiento de revisión de oficio y liquidación del contrato**

Como ya hemos señalado, el art.42.1 LCSP'17 dispone que *“la declaración de nulidad ... de la adjudicación, cuando sea firme, llevará, en todo caso, consigo la del mismo contrato, que entrará en fase de liquidación”*, con la consecuencia de que las partes deberán *“restituirse... 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”*.

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.



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”*.

Pues bien, en el concreto caso aquí analizado, al Ayuntamiento de Logroño le asisten indudables razones de economía procesal para tramitar y resolver simultáneamente la revisión de oficio y la fijación de la indemnización, dado que al expediente revisor se han incorporado los antecedentes necesarios para que el órgano competente pueda pronunciarse sobre la procedencia y el importe de la indemnización. En efecto: i) figura incorporada al expediente la factura emitida por las mercantil afectada, de lo que se infiere su voluntad de ser resarcida en el importe que consta en las mismas; y, ii) por otro lado, de los informes municipales se desprende que el servicio facturado fue efectivamente prestado al Ayuntamiento, *“los servicios se realizaron correctamente”*, que no cuestiona la corrección de su importe.

Así las cosas, careciendo de información que nos permita conocer el valor económico de la prestación y no existiendo discrepancia entre el Ayuntamiento y la contratista en cuanto a que tal valor coincide con el importe de la factura, IVA incluido, este Consejo no puede sino concluir que la indemnización ha de tener igual cuantía.

## Sexto

### **Naturaleza de la suma que debe indemnizarse**

Para concluir, debe señalarse que, una vez sea fijada esa indemnización, la cantidad de dinero correspondiente 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 LCSP'17, 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.

## Séptimo

### Consideraciones finales

A pesar de la conclusión lógica de este Dictamen, este Consejo debe advertir del peligro de instrumentalizar el instituto jurídico de la revisión de actos nulos. Éste, en ningún caso, puede convertirse en una especie de cauce alternativo, al procedimiento legal de contratación, a la correcta determinación del valor estimado del contrato, o al control de la Intervención municipal.

En suma, debe recordarse a la autoridad consultante, la responsabilidad que le compete para adoptar las medidas necesarias que eviten conductas irregulares como la que dan origen al expediente sometido a consulta, en el mismo sentido en el que se manifiesta el Consejo de Estado en el Dictamen 606/2020.

La revisión de oficio tiene un carácter excepcional, no porque su uso se halle en sí limitado, sino porque el supuesto patológico que le da origen, actos administrativos nulos de pleno derecho, por definición, no puede ser sino algo extraordinario y excepcional en la actuación de una Administración sometida plenamente a la Ley y al Derecho (art. 103 CE).

## CONCLUSIONES

### Primera

La adjudicación verbal del contrato objeto de este expediente, para la prestación de los servicios de sonorización e iluminación de eventos durante las Fiestas de San Mateo 2022, efectuada con *E.C.R.*, cuyo importe asciende a la cantidad de 23.141,25 euros (IVA incluido) es nula de pleno derecho, por infracción de los artículos 37 y 39.1 de la Ley 9/2017 de 8 de noviembre de Contratos del sector Público y por ende del art. 47.1 e) de la LPAC'15, 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 *E.C.R.* del importe de la factura por ésta presentada, el que asciende, IVA incluido, a 23.141,25 euros.



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