



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 4 7 9 / 2 0 2 0

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 24 de noviembre de 2020.

Dictamen solicitado por la Excm. Sra. Presidenta del Cabildo Insular de Lanzarote en relación con el *Propuesta de Resolución formulada en el procedimiento administrativo de revisión de oficio de la contratación verbal de la prórroga para la «GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE CENTRO DE MENORES EXTRANJEROS DE (...)» con la entidad (...) (EXP. 385/2020 CA)\*.*

## F U N D A M E N T O

### Ú N I C O

1. El presente dictamen, solicitado por la Presidenta del Cabildo Insular de Lanzarote mediante oficio de 9 de septiembre de 2020 -con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 18 de ese mismo mes y año-, tiene por objeto examinar la adecuación jurídica de la propuesta de resolución de un procedimiento administrativo de revisión de oficio cuya finalidad es *«(...) declarar la nulidad de la contratación verbal de la prórroga para la GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE CENTRO DE MENORES EXTRANJEROS DE (...), con la entidad (...)».*

2. La legitimación para solicitar la emisión del Dictamen de este Consejo Consultivo le corresponde a la Presidenta del Cabildo Insular de Lanzarote, según lo dispuesto en el art. 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (en adelante, LCCC).

3. En el escrito de la Sra. Presidenta del Cabildo solicitando el preceptivo Dictamen de este Consejo Consultivo se fundamenta la solicitud en lo establecido en los apartados b) y c) del art. 11.1.D LCCC, que dice:

*«Artículo 11.- Dictámenes preceptivos.*

---

\* Ponente: Sr. Matos Mascareño.

\* Voto Particular: Sras. Marrero Sánchez y de León Marrero.

\* Voto Particular: Sr. Suay Rincón.

1. El Consejo Consultivo dictaminará preceptivamente sobre los siguientes asuntos:

(...)

D. De legalidad de la actuación de las administraciones públicas canarias.

(...)

b) Revisión de oficio de los actos y disposiciones administrativos, y recurso de revisión.

c) Nulidad, interpretación, modificación y resolución de los contratos administrativos en los casos previstos en la normativa general de contratación administrativa».

4. Respecto a la competencia de este Consejo Consultivo para emitir dictamen y la preceptividad del mismo, ya ha tenido que pronunciarse este Consejo Consultivo en múltiples ocasiones; por todos, en nuestro Dictamen (DCC) 323/2020, de 30 de julio, se dice:

«Pues bien, el art. 11.1.D.c) LCCC dispone que este Consejo dictaminará preceptivamente en relación con la nulidad, interpretación, modificación y resolución de los contratos administrativos. en los casos previstos en la normativa general de contratación administrativa

Tales casos son los que establece de forma taxativa el art. 191.3.a) LCSP que establece:

“No obstante lo anterior, será preceptivo el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva en los casos y respecto de los contratos que se indican a continuación:

a) La interpretación, nulidad y resolución de los contratos, cuando se formule oposición por parte del contratista».

En relación con la preceptividad de la emisión de dictamen por parte de este Consejo Consultivo en los supuestos de falta de oposición del contratista, ya ha tenido ocasión de pronunciarse el Pleno de este órgano consultivo en el reciente Dictamen 222/2020, de 5 de junio, en el que se establece la siguiente doctrina «Con ocasión del debate plenario de este Dictamen, el Consejo ha vuelto a confirmar su doctrina al respecto, que entiende que la intervención de este Organismo sólo es preceptiva cuando previamente se hubiera formulado aquella oposición. Ello tiene una razón evidente y es que el legislador establece con el dictamen del Consejo Consultivo una garantía, únicamente, para aquellos contratistas que en los procedimientos de nulidad contractual han mostrado su disconformidad con la misma, pues es claro que si éste, por las razones que sea, todas ellas ajenas a este Consejo Consultivo, está conforme con la declaración de nulidad que se pretende no es necesaria tal garantía”.

Por tanto, la aplicación rigurosa de tales preceptos, en los que el objeto de la declaración de nulidad es un contrato, supone, necesariamente, que sólo es preceptivo el

*dictamen de este Organismo cuando el contratista haya manifestado su oposición, lo que no ocurre en el caso que nos ocupa, pues ni siquiera se han presentado alegaciones por la contratista en el trámite conferido al efecto.*

*5. Por todo lo expuesto, en el presente caso no resulta preceptivo el dictamen de este Consejo Consultivo, lo que nos impide legalmente entrar a dilucidar sobre el fondo del asunto».*

Esta doctrina ya consolidada del Consejo Consultivo de Canarias supone la reiteración del criterio manifestado, entre otros, en los dictámenes 222/2020 y 223/2020, de 5 de junio; y 80/2020, 81/2020 y 82/2020, de 3 de marzo; así como en otros dictámenes anteriores a 2020, como son los DCC 590/2018, de 20 de diciembre; 227/2017, de 4 de julio; 110/2016, de 8 de abril; y 298/2007, de 3 de julio.

5. En el presente caso es de plena aplicación la citada doctrina, máxime cuando, además de la manifestación expresa del contratista de no formular oposición, en el expediente consta como antecedente de los *contratos verbales de prórroga*, objeto del expediente de nulidad, un «*Contrato de Gestión y Administración de Centros de Menores Extranjeros de (...)*» adjudicado a la entidad (...), por procedimiento de urgencia, en virtud del Decreto 2019-2050, de 16 de abril de 2019.

Por lo tanto, correspondiendo ese caso al supuesto recogido en el citado apartado c) del art. 11.1.D LCCC, y por aplicación rigurosa tanto de este precepto como del artículo, también citado, 191.3 LCSP, no resulta preceptivo el dictamen de este Consejo Consultivo, lo que nos impide legalmente entrar a dilucidar sobre el fondo del asunto.

6. En lo que se refiere al plazo máximo para resolver, se entiende que el presente procedimiento administrativo de revisión de oficio no está caducado. Respecto a esta cuestión, el art. 106.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP) prevé que «*cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo*».

En el supuesto analizado, el procedimiento de revisión se incoó de oficio el día 25 de mayo de 2020; por lo que no se ha superado el plazo legal de los seis meses establecido en dicho art. 106.5 LPACAP.

No obstante, a la tramitación del procedimiento cuya Propuesta de Resolución se dictamina le resultó de aplicación el RD 463/2020, de 14 de marzo, declarando el

estado de alarma en todo el territorio nacional para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, que, en su Disposición Adicional Tercera, suspendió el cómputo de los plazos administrativos. Asimismo, mediante Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorroga el citado estado de alarma, se procedió al levantamiento de dicha suspensión, a cuyo efecto su art. 9 dispone que «con efectos desde el 1 de junio de 2020, el cómputo de los plazos administrativos que hubieran sido suspendidos se reanudará, o se reiniciará, si así se hubiera previsto en una norma con rango de ley aprobada durante la vigencia del estado de alarma y sus prórrogas». Por ello, el plazo de resolución del presente procedimiento caducará el 2 de diciembre.

## C O N C L U S I Ó N

En relación con la Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de declaración de nulidad del contrato verbal de la prórroga para la GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE CENTRO DE MENORES EXTRANJEROS DE (...), con la entidad (...), no resulta preceptivo el dictamen de este Consejo Consultivo por no existir oposición del contratista.

VOTO PARTICULAR QUE EMITE LA EXCMA. SRA. CONSEJERA DOÑA ESTELLA MARÍA MARRERO SÁNCHEZ SOBRE EL DICTAMEN 479/2020 DEL PLENO, AL QUE SE ADHIERE LA EXCMA. SRA. CONSEJERA D.<sup>a</sup> CRISTINA DE LEÓN MARRERO, RELATIVO A LA PROPUESTA DE RESOLUCIÓN FORMULADA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE REVISIÓN DE OFICIO DE LA CONTRATACIÓN VERBAL DE LA PRÓRROGA PARA LA «GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE CENTRO DE MENORES EXTRANJEROS DE (...)» CON LA ENTIDAD (...)(EXP. 385/2020 CA).

Al amparo de lo previsto en el art. 17.2 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), y tal como anuncié en la deliberación de este dictamen, con el máximo respeto y dentro del plazo legal, emito este voto particular a fin de motivar las razones que han dado lugar a mi discrepancia del parecer mayoritario, las cuales, por otro lado, tienen un carácter delimitado y se centran, fundamentalmente, en el planteamiento desarrollado en torno a las condiciones a que se subordina la preceptividad del dictamen del Consejo Consultivo en supuestos como el que ha tenido que abordarse en este caso.

1. El Dictamen del que disiento razona en su Fundamento único *“4. Respecto a la competencia de este Consejo Consultivo para emitir dictamen y la preceptividad del mismo, ya ha tenido que pronunciarse este Consejo Consultivo en múltiples ocasiones; por todos, en nuestro Dictamen (DCC) 323/2020, de 30 de julio, se dice:*

«Pues bien, el art. 11.1.D.c) LCCC dispone que este Consejo dictaminará preceptivamente en relación con la nulidad, interpretación, modificación y resolución de los contratos administrativos. en los casos previstos en la normativa general de contratación administrativa

Tales casos son los que establece de forma taxativa el art. 191.3.a) LCSP que establece:

“No obstante lo anterior, será preceptivo el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva en los casos y respecto de los contratos que se indican a continuación:

a) La interpretación, nulidad y resolución de los contratos, cuando se formule oposición por parte del contratista».

En relación con la preceptividad de la emisión de dictamen por parte de este Consejo Consultivo en los supuestos de falta de oposición del contratista, ya ha tenido ocasión de pronunciarse el Pleno de este órgano consultivo en el reciente Dictamen 222/2020, de 5 de junio, en el que se establece la siguiente doctrina «Con ocasión del debate plenario de este Dictamen, el Consejo ha vuelto a confirmar su doctrina al respecto, que entiende que la intervención de este Organismo sólo es preceptiva cuando previamente se hubiera formulado aquella oposición. Ello tiene una razón evidente y es que el legislador establece con el dictamen del Consejo Consultivo una garantía, únicamente, para aquellos contratistas que en los procedimientos de nulidad contractual han mostrado su disconformidad con la misma, pues es claro que si éste, por las razones que sea, todas ellas ajenas a este Consejo Consultivo, está conforme con la declaración de nulidad que se pretende no es necesaria tal garantía”.

Por tanto, la aplicación rigurosa de tales preceptos, en los que el objeto de la declaración de nulidad es un contrato, supone, necesariamente, que sólo es preceptivo el dictamen de este Organismo cuando el contratista haya manifestado su oposición, lo que no ocurre en el caso que nos ocupa, pues ni siquiera se han presentado alegaciones por la contratista en el trámite conferido al efecto.

5. Por todo lo expuesto, en el presente caso no resulta preceptivo el dictamen de este Consejo Consultivo, lo que nos impide legalmente entrar a dilucidar sobre el fondo del asunto».

Esta doctrina ya consolidada del Consejo Consultivo de Canarias supone la reiteración del criterio manifestado, entre otros, en los dictámenes 222/2020 y 223/2020, de 5 de junio; y 80/2020, 81/2020 y 82/2020, de 3 de marzo; así como en otros dictámenes anteriores a 2020, como son los DCC 590/2018, de 20 de diciembre; 227/2017, de 4 de julio; 110/2016, de 8 de abril; y 298/2007, de 3 de julio.

5. En el presente caso es de plena aplicación la citada doctrina, máxime cuando, además de la manifestación expresa del contratista de no formular oposición, en el expediente consta como antecedente de los contratos verbales de prórroga, objeto del expediente de nulidad, un «Contrato de Gestión y Administración de Centros de Menores Extranjeros de (...)» adjudicado a la entidad (...), por procedimiento de urgencia, en virtud del Decreto 2019-2050, de 16 de abril de 2019.

Por lo tanto, correspondiendo ese caso al supuesto recogido en el citado apartado c) del art. 11.1.D LCCC, y por aplicación rigurosa tanto de este precepto como del artículo, también citado, 191.3 LCSP, no resulta preceptivo el dictamen de este Consejo Consultivo, lo que nos impide legalmente entrar a dilucidar sobre el fondo del asunto”.

Es conocida la discusión doctrinal existente en este Órgano en relación con la cuestión referente a la preceptividad de dictamen en los casos de nulidad derivada de la contratación irregular (contratos verbales, contratos celebrados prescindiendo del procedimiento legalmente establecido, contrataciones sin crédito presupuestario, por citar algunos). Así, en este sentido, se estableció, como doctrina mayoritaria en el Dictamen 80/2020 (seguida por los Dictámenes 81/2020, 82/2020, 222/2020 y 223/2020, entre otros), que sobre la base del art. 11.1.D.c) LCCC, la preceptividad del dictamen derivaba directamente del art. 191.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP), esto es, el Consejo Consultivo de Canarias dictamina en los supuestos de nulidad contractual únicamente cuando exista oposición del contratista. Por contra, respecto de los indicados Dictámenes, se emitieron los correspondientes votos particulares por los Sres. Consejeros De León Marrero y Suay Rincón, en los que se venía a sostener que, el dictamen del Consejo Consultivo era preceptivo al amparo del art. 11.1.D.b) LCCC, en relación con el art. 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP) por remisión del art. 41.1 LCSP, esto es, en todo caso, con independencia de la posición del contratista.

2. Sentado lo anterior, en este voto particular se viene a considerar que, la preceptividad del dictamen en los supuestos de nulidad contractual, en aquellos casos en los que la misma deriva de los actos preparatorios o de adjudicación o de la ausencia de estos, tiene su fundamento, en todo caso, en el art. 11.1.D.b) de la Ley reguladora de este Consejo, por resultar así del art. 41.1 LCSP en relación con el art.

106 LPACAP. En consecuencia, en aquellos supuestos en los que se ha procedido materialmente a ejecutar una obra, o a prestar un servicio o suministro por la entidad contratista, pero con incumplimiento de las normas presupuestarias -contrataciones sin crédito presupuestario- y/o de contratación aplicables -existe crédito pero no cobertura contractual, bien por haber expirado el plazo de duración y sus prórrogas o, en general, por haber sido celebrado concurriendo alguna causa de nulidad-, se entiende, que la emisión del dictamen del Consejo Consultivo en estos supuestos de contrataciones irregulares resulta, en todo caso, preceptiva ex art. 11.1.D.b) LCCC, con independencia, por consiguiente, de la oposición o no del contratista a la nulidad contractual pretendida.

Y ello sobre la base de las consideraciones jurídicas que se exponen a continuación.

3. En primer lugar, es necesario advertir que, cuando la revisión de oficio de un contrato se fundamenta en la inobservancia por la Administración de los trámites legales que le resultan de obligatorio cumplimiento para su conclusión (esto es, en supuestos de total y absoluta ausencia del procedimiento legalmente establecido, o de omisión de sus trámites esenciales -art. 47.1, letra e) LPACAP-), lo que se revisa, en ningún caso, es propiamente el contrato, sino sus actos preparatorios y de adjudicación (el procedimiento) que han sido omitidos; señaladamente, el «*inexistente*» acto de adjudicación del contrato.

Tal como tienen declarado la doctrina y la jurisprudencia, la contratación administrativa es una actividad esencialmente formalista, a diferencia de lo que sucede con la contratación entre particulares, en la que lo esencial es el acuerdo de voluntades (art. 1258 del Código Civil), la contratación pública requiere el cumplimiento de unos trámites y solemnidades que, presididos por la salvaguarda del interés público, garantizan la igualdad de oportunidades para todos los interesados, la transparencia y la objetividad en la adjudicación de los contratos.

Estos principios constituyen la base de las Directivas comunitarias en materia de procedimientos de adjudicación de contratos públicos e implican, en particular, la obligación de que los licitadores, incluso potenciales, se encuentren en igualdad de condiciones y dispongan de las mismas oportunidades al formular el contenido de sus solicitudes de participación o de sus ofertas. En concreto, la obligación de transparencia exige que los potenciales licitadores conozcan, en el momento de

preparar sus ofertas, todos los factores que la entidad adjudicadora tomará en consideración para seleccionar la oferta económicamente más ventajosa y la importancia relativa de los mismos (SSTJUE de 25 de abril de 1996, Comisión/Bélgica, C-87/94 y STJUE de 12 de diciembre de 2002, Universale-Bau y otros, C-470/99).

En consonancia con lo anterior, el art. 132 LCSP establece «los órganos de contratación darán a los licitadores y candidatos un tratamiento igualitario y no discriminatorio y ajustarán su actuación a los principios de transparencia y proporcionalidad», configurándolo como principio general que debe presidir la adjudicación del contrato, cualquiera que sea el procedimiento seguido, y que inspira todo el derecho de la contratación pública.

Por esta razón, la LCSP en el capítulo I del Título I de su libro segundo (De los contratos de las Administraciones públicas), dedica la sección primera a «*La preparación de los contratos de las Administraciones Públicas*», cuya subsección primera, en la que se regula el expediente de contratación, establece en el art. 116.1 que «*La celebración de contratos por parte de las Administraciones Públicas requerirá la previa tramitación del correspondiente expediente, que se iniciará por el órgano de contratación motivando la necesidad del contrato en los términos previstos en el artículo 28 de esta Ley y que deberá ser publicado en el perfil de contratante*».

De todo ello se colige, sin duda, el carácter de acto preparatorio del expediente de contratación, con la consiguiente incorporación de todos los actos administrativos que este procedimiento incluye y cuya enumeración, por conocida, sobra exponer en este voto particular.

Hasta tal punto considera la LCSP que dichos actos son anteriores a la formalización del contrato que, como novedad, otorga también la consideración de administrativos, a los exclusivos efectos de dicha Ley, a los actos preparatorios de las entidades del sector público, tal como se establece en el art. 41.2.

Se trata, por tanto, de aplicar la tan arraigada doctrina de los actos separables, que incluye entre estos, precisamente, los actos de preparación y adjudicación de los contratos. En este sentido, se debe recordar que, desde la famosa Sentencia de 31 de enero de 1990 dictada por la Sala Especial de Revisión del Tribunal Supremo, se ha establecido que las actuaciones preparatorias que conforman el procedimiento para la selección del contratista son separables del negocio jurídico y que tales actos separables se corresponden con la competencia, los actos preparatorios y los de adjudicación.



Por tanto, nos hallamos ante verdaderos actos administrativos, distintos y previos a la formalización del contrato, a los que la ley ha querido amparar con la vía de la revisión de oficio prevista en el art. 106 LPACAP ex art. 41.1 LCSP, en cuya virtud el dictamen del órgano consultivo -en este caso de la Comunidad Autónoma- no sólo es preceptivo sino que además es vinculante, con independencia de que se manifieste la oposición a dicha revisión por quienes estén interesados en el acto.

Cuestión distinta a la analizada en el presente expediente, en el que nos encontramos ante una contratación irregular (contrato verbal), es la relativa a los supuestos en que existe un contrato correctamente perfeccionado, con arreglo a lo previsto en los arts. 37 y 153 LCSP en los que, con posterioridad a su correcta formalización, se apreciara causa de nulidad. En estos casos, en buena lógica, la Ley sólo prevé el dictamen del Consejo Consultivo cuando exista oposición del contratista pues, perfeccionada la relación sinalagmática con arreglo a la Ley, podrán ambas partes convenir la suerte del contrato sin que el parecer del órgano consultivo tenga que ser determinante (dado su carácter vinculante), toda vez que se trata de una relación *inter partes*.

Por esta razón, el art. 191.3 LCSP, regula la preceptividad del dictamen del órgano consultivo, dentro del procedimiento de ejercicio de las prerrogativas de la Administración Pública en la interpretación y modificación de los contratos administrativos, como un límite a las mismas en los supuestos más gravosos, como son, entre otros, la prevista en la letra a) del precepto (*interpretación, nulidad y resolución de los contratos, cuando se formule oposición por parte del contratista*).

Además, tanto por la ubicación de este precepto dentro del cuerpo de la norma [Subsección 2.<sup>a</sup> (Prerrogativas de la Administración Pública en los contratos administrativos) incluida a su vez en la Sección 3.<sup>a</sup> (de los efectos, cumplimiento y extinción de los contratos administrativos)], como por su simple lectura, puede advertirse que se refiere a situaciones de contratos válidamente perfeccionados - modificaciones no incluidas en los pliegos o reclamaciones fundadas en responsabilidad contractual de cuantía igual o superior a 50.000 euros-.

Es por ello que el art. 191 LCSP, al regular el procedimiento que se instruya para adoptar acuerdos relativos a las prerrogativas de la Administración, determina la necesidad de dar audiencia al contratista, y en los supuestos en que dichas prerrogativas sean más gravosas (como puede ser la interpretación, nulidad, resolución, modificaciones no previstas en el pliego de elevada cuantía etc.), si

hubiera oposición del contratista, se exige la preceptividad del dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, que habrá de operar como límite de legalidad al ejercicio de una facultad que de otro modo pudiera desarrollarse de modo exorbitante. Por ello, no debe confundirse este límite de la Ley al ejercicio de las prerrogativas de interpretación y modificación de los contratos que ostenta la Administración, con la exigencia del art. 106.1 LPACAP ex art. 41.1. LCSP de dictamen preceptivo en los supuestos de revisión de oficio de los actos administrativos, aunque estos actos sean de preparación o adjudicación de los contratos.

Por todo lo anteriormente expuesto, habida cuenta de que, en efecto, la causa de nulidad concretamente invocada en este caso consiste en la omisión del procedimiento legalmente establecido, como la propia Administración se cuida de señalar al solicitar el dictamen, hay que convenir en que, en rigor, la revisión de oficio pretendida no se encamina directamente a la nulidad del contrato por razón de alguna causa atinente al mismo, sino a la nulidad de los actos de preparación y de adjudicación del contrato que resultaron omitidos, y cuya palmaria ausencia es lo que justamente determina la *«omisión del procedimiento legalmente establecido»*, que se denuncia como causa de nulidad. Justamente, la *«inexistencia»* se tiene por la expresión máxima de la invalidez de un acto.

Pues bien, la revisión de tales actos preparatorios y de adjudicación está legalmente prevista, también en la norma que por su carácter sectorial y especial resulta de aplicación (art. 41 LCSP); y procede la revisión de tales actos si incurren en alguna de las causas determinantes de la nulidad de pleno derecho previstas en la normativa estatal sobre procedimiento administrativo común (LPACAP), en virtud de la remisión que propicia el precepto mencionado (art. 41.1 LCSP: *«La revisión de oficio de los actos preparatorios y de los actos de adjudicación de los contratos se efectuará de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título V de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas»*). El art. 106 LPACAP remite, a su vez, al art. 47.1 de la misma Ley para la determinación de los supuestos en que éstos incurren en nulidad de pleno derecho; y, entre tales supuestos, figuran justamente en su letra e) *«los (actos) dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido»*.

Así pues, como de lo que se trata en estos supuestos de contratación irregular es de declarar la nulidad de pleno de derecho de esa fase precontractual inexistente,

precisamente al haberse omitido total y absolutamente cualquier procedimiento de contratación pública, es por lo que resulta obligado acudir a la vía de la revisión de oficio ex art. 41.1 LCSP; siendo preceptivo, en todo caso, el dictamen del Consejo Consultivo de Canarias al amparo de lo establecido en el art. 106.1 LPACAP en relación con el art. 11.1.D.b) LCCC.

En este mismo sentido se ha pronunciado el propio Consejo Consultivo de Canarias en fechas pretéritas. Así, en el Dictamen n.º 220/2013, de 19 de junio, se puede leer lo siguiente:

*«En cuanto al cauce formal y procedimental al que corresponde tratar este asunto, también se ha manifestado este Organismo, por ejemplo, en el Dictamen 128/2010 en el que se afirma que:*

*“La circunstancia de que la prestación objeto de este contrato se haya efectivamente ejecutado y que la Administración haya procedido a su abono, no enervan ni convalidan, por el régimen propio de la nulidad de pleno derecho, las causas de nulidad en que hubiera incurrido la contratación. Por ello, si la Administración advierte la presencia de una causa de nulidad de pleno derecho, lo procedente, como señala el informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa 40/1998, es la tramitación del procedimiento de revisión de oficio contemplado en el artículo 102 LRJAP-PAC y no el de resolución contractual, que presupone, por lo demás, la existencia de un contrato válido.*

*Frente a la argumentación vertida en la Propuesta de Resolución acerca de la existencia del contrato y en consecuencia su posibilidad de resolución, la jurisprudencia lo único que ha reconocido en los casos de nulidad contractual es el derecho del contratista a percibir el valor de la prestación realizada al amparo de la doctrina del enriquecimiento sin causa: si a pesar de la nulidad del contrato el contratista ha realizado su prestación, se ha producido para la Administración un enriquecimiento sin causa o injustificado en la medida en que el contrato es nulo y ello determina la necesidad de restituir al contratista el valor de su prestación.*

*Pero resultando el contrato nulo, su mera existencia en los términos que parecen deducirse de la Propuesta de Resolución, no habilita para iniciar y culminar un procedimiento de resolución. En definitiva, la apreciación de causa de nulidad de pleno derecho del contrato adjudicado por el Ayuntamiento determina que no sea procedente la resolución del contrato, sino la tramitación del procedimiento de revisión de oficio (...). Por lo demás, las prestaciones efectuadas con posterioridad a la extinción del contrato que eventualmente se hubiere acordado verbalmente no pueden, como es obvio, ampararse en prórrogas, encima tácitas y, por tanto irregulares de tal contrato, imposibles al estar extinguido, siendo por consiguiente conectables a otro contrato similar al previo y que, por*

*idéntica razón, incurre en la misma causa de nulidad, independiente de que proceda su abono para evitar el enriquecimiento injusto de la Administración". (...)*

*Por lo tanto, teniendo en cuenta lo anteriormente señalado, en el presente asunto el contrato complementario efectuado verbalmente, de forma irregular, es nulo de pleno derecho (art. 62.1.e) LRJAP-PAC), debiéndose declarar tal nulidad a través del procedimiento previsto en el art. 102. LRJAP-PAC (...)*».

En definitiva, tratándose en estos casos de contratación irregular, de la revisión de los actos preparatorios y de adjudicación -como consecuencia de su total y absoluta omisión- (art. 41.1 LCSP en relación con los arts. 47 y 106 LPACAP), y no de la revisión misma del contrato [art. 191.3, letra a) LCSP], la exigibilidad del dictamen del Consejo Consultivo no se hace depender ya de la oposición del contratista, en la medida en que para la revisión de tales actos la LCSP no requiere dicha oposición y en que resulta incondicionada la remisión que dicha normativa efectúa a favor de la LPACAP, que contempla, en todo caso, la imperatividad del trámite que nos ocupa (el dictamen preceptivo, y favorable, de los organismos consultivos -art. 106.1-).

Por todo lo expuesto anteriormente, se ha de concluir que, en los supuestos de contratación irregular, no resulta correcto, desde el punto de vista jurídico, fundamentar la solicitud de dictamen por la vía a través de la que habitualmente se acostumbra a promover el pronunciamiento de este Organismo consultivo en supuestos análogos al ahora analizado -al amparo del art. 11.1.D.c) LCCC («*Nulidad, interpretación, modificación y resolución de los contratos administrativos en los casos previstos en la normativa general de contratación administrativa*»), sino que la solicitud debiera tener su apoyo legal, justamente, en el art. 11.1.D.b) («*Revisión de oficio de los actos y de las disposiciones administrativas, y recurso de revisión*»).

4. En segundo lugar, y como complemento a lo señalado anteriormente, se hace preciso advertir que la legislación en materia de contratación pública articula diversas exigencias procedimentales en materia de nulidad de contratos. Mientras en el supuesto de los actos preparatorios y de adjudicación de los contratos y por aplicación del art. 106 LPACAP ex art. 41.1 LCSP, la evacuación del dictamen del Consejo Consultivo de Canarias resulta en todo caso preceptiva; en el supuesto de nulidad derivada del art. 191.3 LCSP, dicha emisión sólo resulta obligatoria cuando se formule oposición por parte del contratista a la nulidad pretendida.

Pues bien, dicha diversidad de procedimientos revisores y de exigencias procedimentales (señaladamente, los casos en los que procede el dictamen del

Consejo Consultivo) no sólo tiene reflejo en la normativa en materia de contratación pública, sino que, además, se ha recogido en la propia Ley reguladora del Consejo Consultivo de Canarias [véase el art. 11.1.D, letra b) y el art. 11.1.D, letra c) LCCC].

Partiendo de cuanto se ha expresado anteriormente, y teniendo en cuenta lo afirmado por el Consejo de Estado en su dictamen n.º 3412/1999, de 9 de marzo de 2000 [«(...) *la revisión de oficio supone el ejercicio de una potestad administrativa para la revocación de actos administrativos, no de contratos*»], se ha de concluir que ni cabe confundir las dos vías revisoras de la legalidad administrativa expuestas en las líneas anteriores, ni el objeto sobre el que se proyectan [«*actos*» -art. 41.2 LCSP- y «*contratos*» -art. 191.3, apartado a) LCSP-], y mucho menos, las exigencias procedimentales aplicables en uno y otro caso (dictamen del Consejo Consultivo, preceptivo, en todo caso, en el supuesto del art. 106 LPACAP; y sólo exigible, en el caso del art. 191.3, apartado a) LCSP, cuando se formule oposición del contratista a la nulidad pretendida).

Precisamente esto último es lo que ocurre con la postura sostenida mayoritariamente por el Pleno del Consejo Consultivo en su Dictamen n.º 323/2020, de 30 de julio, y reiterada en el Dictamen del que se disiente, puesto que no cabe generalizar la aplicación del art. 191.3, letra a) LCSP en relación con el art. 11.1.D, letra c) LCCC, a todas las consultas que se formulen ante este Organismo Consultivo en materia de irregularidades sobre la contratación pública, con las consecuencias que de ello se derivan (preceptividad del dictamen consultivo sólo en los casos de oposición del contratista).

Antes, al contrario, se hace preciso distinguir en cada caso, e independientemente de la calificación que haya efectuado el órgano o entidad consultante, el objeto revisado y la vía revisora aplicable, determinando en cada supuesto si procede la evacuación preceptiva del dictamen consultivo en todo caso (art. 106 LPACAP) o sólo cuando se formule la oposición del contratista [art. 191.3, letra a) LCSP].

Así, en el supuesto objeto del presente expediente, se constata de manera patente la ausencia de cualquier procedimiento de contratación pública que justifique la prestación actual del servicio. No es que se hayan omitido algunos trámites en un procedimiento de licitación pública, sino que, sencillamente, el mismo es inexistente; por lo que, de acuerdo con la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, de interpretación restrictiva (SSTS de 17 de octubre de 1991, 31

de mayo de 2000, 5 de mayo de 2008 y 11 de mayo de 2005) se ha prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, al haberse continuado *de facto* con la prestación material de un servicio una vez expirada la vigencia del contrato que le servía de apoyo legal, máxime cuando nos encontramos ante una contratación de emergencia acordada el 16 de abril de 2019 que se ha prorrogado hasta la actualidad sin justificación alguna y, sin que, a su vez, se haya procedido a tramitar el correspondiente procedimiento de licitación pública con el que dotar de cobertura jurídica formal a la prestación de dicho servicio. Por todo ello, la actuación administrativa incurre de forma clara, manifiesta y ostensible en la causa de nulidad establecida en el art. 47.1, apartado e) LPACAP, sin que la infracción del Ordenamiento jurídico pueda ser, en principio, imputable a los terceros que han realizado la prestación.

En conclusión, como de lo que se trata en estos supuestos de contratación irregular es de declarar la nulidad de pleno de derecho de la fase precontractual inexistente (preparación y/o adjudicación), precisamente al haberse omitido total y absolutamente de cualquier procedimiento de contratación pública, es por lo que resulta obligado acudir a la vía de la revisión de oficio ex art. 41.1 LCSP; siendo preceptivo, en todo caso, el dictamen del Consejo Consultivo de Canarias al amparo de lo establecido en el art. 106.1 LPACAP en relación con el art. 11.1.D.b) LCCC.

VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL EXCMO. SR. CONSEJERO D. JOSÉ SUAY RINCÓN SOBRE EL DICTAMEN 479/2020 DEL PLENO, RELATIVO A LA PROPUESTA DE RESOLUCIÓN FORMULADA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE REVISIÓN DE OFICIO DE LA CONTRATACIÓN VERBAL EFECTUADA A LA ENTIDAD (...) PARA LA «GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE CENTRO DE MENORES EXTRANJEROS DE (...)» (EXP. 385/2020 CA).

## I

Lamento discrepar de la posición mayoritaria en relación con la preceptividad del dictamen de este Consejo Consultivo en este asunto.

A diferencia de los asuntos que los otros tres que acabamos de dictaminar a requerimiento de esta misma Corporación insular (DCC 476, 477 y 478/2020), en éste la entidad interesada no formula alegaciones pese a que tuvo ocasión.

Dada esta circunstancia, cabe deducir entonces que, en este caso, a diferencia de los anteriores, dicha entidad no se opone al procedimiento de revisión y que por tanto tampoco se opone a ésta.

Pues bien, pese a su falta de oposición, al tratarse de una revisión de oficio que se instrumenta por la normativa estatal sobre procedimiento administrativo común a la que la normativa contractual se remite (lo que, según entiendo, también se considera así en los dictámenes antes mencionados: y a tal efecto se cita el precepto legal correspondiente), considero igualmente preceptiva la intervención de este Consejo, cuyo dictamen además ha de ser favorable para que pueda procederse a la revisión pretendida.

## II

Tuve ocasión de expresar mi opinión en un asunto en que se planteaba el mismo problema. Las consideraciones expuestas en los votos particulares suscritos a los DCC 222 y 223/2020 (con posterioridad, también al DCC 323/2020) trascienden del ámbito en que se efectuaron y tienen un alcance más general. En la medida en que son igualmente válidas aquí, para evitar contradicciones, me limito ahora a la reproducción de lo que quedó consignado en el primero de dichos votos, en la parte concreta que interesa ahora transcribir:

<<IV

1. (...)

2. *No tengo dudas de que la opinión auspiciada por la mayoría de este Consejo Consultivo pudiera encontrar su requerido amparo en la normativa que justamente se invoca a tal efecto por dicha mayoría.*

*La LCSP, norma actualmente en vigor que por su carácter sectorial y especial resulta de aplicación, en su art. 191.3 determina: "(...) será preceptivo el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva en los casos y respecto de los contratos que se indican a continuación: a) La interpretación, nulidad y resolución de los contratos, cuando se formule oposición por parte del contratista (...)".*

*En términos similares, por lo demás, así lo había entendido este Organismo con anterioridad en alguna ocasión puntual en que ya tuvo que afrontar la cuestión de fondo que asimismo aquí se plantea (por ejemplo, en el DCC 281/2019; y también, con motivo del DCC 82/2020 antes mencionado, aprobado por el Pleno; ciertamente, pudo haberse acometido esta cuestión con motivo de este último Dictamen; pero la controversia primordial que se suscitaba a la sazón, que no era ésta, sino otra, acaparó entonces toda la atención).*

*Sucede sin embargo que, entendido de este modo que la oposición del contratista es requerida en todo caso para la exigibilidad del dictamen, el ejercicio de la potestad de revisión de oficio de los contratos administrativos reviste menos dificultades o, si se prefiere, se subordina a menor grado de exigencias que la revisión de los actos administrativos.*

*3. En el caso de contratos, la preceptividad del dictamen se soslayaría así a falta de la oposición expresa del contratista. Y la declaración de nulidad del contrato podría entonces llevarse a efecto sin dicho dictamen en tales casos.*

*La de los actos administrativos, en cambio, no se subordina a la aceptación o a la falta de aceptación (de la revisión) por parte de sus destinatarios. Resulta indeclinable la exigencia de dictamen en todo caso para proceder a la revisión, sean favorables o de gravamen, por lo demás, los actos administrativos que se pretenden revisar.*

*Aunque sus destinatarios no se opongan, estén de acuerdo o nada manifiesten, el dictamen es preceptivo; y, lo que no es menos importante, además dicho dictamen ha de ser también favorable para acceder a la revisión.*

*4. Entiendo, sin embargo, que, en la lógica institucional de ambas categorías jurídicas, las cosas debieran ser justamente al revés de cómo plantea el dictamen que ha motivado la formulación de este voto particular.*

*En la medida en que el contrato es un negocio jurídico bilateral que requiere para su perfección y validez el concurso de sendas voluntades (consentimiento) -no solo la de la propia Administración, sino también la de la persona del contratista que contrata con ella-, debiera resultar más onerosa su revisión que la de los actos administrativos, a la postre, producto exclusivo de la voluntad unilateral de la Administración.*

*Al socaire de una interpretación estricta y rigorista, podría incluso sostenerse la inviabilidad de la revisión de oficio en tales supuestos. Porque no le es dable a una de las partes contratantes deshacerse unilateralmente del vínculo contractual que ha sido constituido de modo bilateral.*

*5. No es momento de afrontar tan ardua y delicada cuestión y de determinar por tanto si nuestro más reciente ordenamiento jurídico patrocina o avala esta última interpretación. Pero sí creo, en cualquier caso, que el insatisfactorio estado actual de las cosas, en los términos antes expuestos, ha de conllevar necesariamente, cuando menos, a una interpretación más estricta y restrictiva de lo que en definitiva no es sino el ejercicio de una prerrogativa del Poder Público, de carácter excepcional, como acostumbra a señalarse en nuestros dictámenes.*

### *III*

*1. De este modo, cumple afirmar que, cuando la revisión de oficio de un contrato se fundamenta en la inobservancia por la Administración de los trámites legales que le*



*resultan de obligatorio cumplimiento para su conclusión (esto es, en supuestos de total y absoluta ausencia del procedimiento legalmente establecido, o de omisión de sus trámites esenciales), lo que se revisa en ningún caso es propiamente el contrato, sino sus actos preparatorios y de adjudicación (el procedimiento) que han sido omitidos; señaladamente, y por todos, el “inexistente” acto de adjudicación del contrato.*

*Habida cuenta de que, en efecto, la causa de nulidad concretamente invocada en este caso consiste en la omisión del procedimiento legalmente establecido, como la propia Administración se cuida de señalar al solicitar el dictamen, hay que convenir en que, en rigor, la revisión de oficio pretendida no se encamina directamente a la nulidad del contrato por razón de alguna causa atinente al mismo, sino a la nulidad de los actos de preparación y de adjudicación del contrato que resultaron omitidos, y cuya palmaria ausencia es lo que justamente determina la “omisión del procedimiento legalmente establecido”, que se denuncia como causa de nulidad.*

*Justamente, la “inexistencia” se tiene por la expresión máxima de la invalidez de un acto.*

*2. La revisión de tales actos preparatorios y de adjudicación está legalmente prevista, también en la norma que por su carácter sectorial y especial resulta de aplicación (ahora, LCSP: art. 41; aunque, del mismo modo, con anterioridad -y, además, lo está no sólo en relación con los contratos administrativos en sentido estricto, sino con un alcance más general-); y procede la revisión de tales actos si incurren en alguna de las causas determinantes de la nulidad de pleno derecho previstas en la normativa estatal sobre procedimiento administrativo común (LPACAP), en virtud de la remisión que propicia el precepto mencionado (art. 41 LCSP: “La revisión de oficio de los actos preparatorios y de los actos de adjudicación de los contratos se efectuará de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título V de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”).*

*El art. 106 LPCAP, con el que se da inicio, en dicho Título V. Capítulo I LPACAP, a la regulación de la revisión de oficio de los actos administrativos, remite a su vez al art. 47.1 de la misma Ley para la determinación de los supuestos en que éstos incurren en nulidad de pleno derecho y entre tales supuestos, figuran justamente en su letra e) “los (actos) dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido”.*

*3. Pues bien, a ésta es a la vía que hay que acudir. Y como consecuencia de la revisión de tales actos preparatorios y de adjudicación, ahora sí, por expresa disposición legal, se extiende la revisión a la del propio contrato. Como previene la LCSP en su art. 42.1: “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 (...).*

*El contrato incurre, ciertamente, en uno de los supuestos de invalidez previstos legalmente (art. 38 LCSP), pero es inválido a resultas de que lo son sus actos preparatorios o de adjudicación y por incurrir éstos en una de las causas determinantes de su nulidad de pleno derecho (apartado b) de dicho art. 38 LCSP: “Los contratos celebrados por los poderes adjudicadores, incluidos los contratos subvencionados a que se refiere el artículo 23, serán inválidos: (...) b) Cuando lo sea alguno de sus actos preparatorios del procedimiento de adjudicación, por concurrir en los mismos alguna de las causas de derecho administrativo a que se refieren los artículos siguientes”; en concordancia con el art. 39.1 de la misma Ley).*

*No se trata de buscar un mero artificio sobre la que cimentar una nueva solución, sino que es más garantista entenderlo así, porque de este modo no cabe ya soslayar el dictamen de este Organismo, que, tratándose de la revisión de los actos preparatorios y de adjudicación, y no de la revisión misma del contrato, su exigibilidad no se hace depender ya de la oposición del contratista, en la medida en que para la revisión de tales actos la LCSP no requiere dicha oposición y en que resulta incondicionada la remisión que dicha normativa efectúa a favor de la LPACAP, que contempla en todo caso la imperatividad del trámite que nos ocupa (el dictamen preceptivo, y favorable, de los organismos consultivos).*

*4. En supuestos como el que nos ocupa en este Dictamen, así, pues, la exigibilidad del dictamen preceptivo del organismo consultivo competente deviene obligada. Lo que concuerda, por lo demás, con el sentido último y primordial de la institución de la revisión de oficio, como instrumento al servicio de la tutela objetiva de la legalidad vigente, y con vistas a evitar de este modo un uso inadecuado de tan excepcional potestad.*

*Si el sentido último de la institución no fuera el que acaba de señalarse, también habría de descartarse la intervención de aquel organismo, en el caso de la revisión de los actos administrativos, si dicha revisión contara con la aquiescencia de sus destinatarios (piénsese, por ejemplo, en la revisión de un acto de gravamen, en la que es difícil imaginar que su destinatario no esté de acuerdo). Y ya se ha indicado que no es así.*

*Es especialmente preocupante que pueda orillarse la exigibilidad del trámite que nos ocupa, cuando el dictamen en estos casos además no solo es preceptivo, sino que también resulta vinculante (ha de ser “favorable”) para proceder a la revisión. Y, consiguientemente, venir a avalar de este modo mayores facilidades para ejercer la revisión en el caso de los contratos.*

*Máxime cuando, por lo demás, tan amplia resultaría entonces, atendiendo a la propia doctrina de ese Consejo Consultivo, la distancia que media entre la respuesta dispensada por nuestro ordenamiento jurídico, cuando no hay oposición expresa del*

*contratista (la viabilidad de la revisión sin necesidad de dicho dictamen; de acuerdo con la opinión mayoritaria de este Consejo), y cuando sí la hay (la imposibilidad por el contrario de proceder a la revisión por la concurrencia de límites legales a la revisión; de acuerdo también con nuestra doctrina). Lo que podría dar lugar a indeseadas situaciones.*

*5. Por tanto, y en suma, no es correcto fundamentar la solicitud de dictamen por la vía por la que acostumbra a promoverse el pronunciamiento de este Organismo en supuestos como el que nos ocupa en este dictamen, al amparo del art. 11.1.D.c) de la Ley 5/2002 ("Nulidad, interpretación, modificación y resolución de los contratos administrativos en los casos previstos en la normativa general de contratación administrativa"), sino que la solicitud debiera tener su base en la justamente anterior letra b) de este mismo art. 11.1.D ("Revisión de oficio de los actos y de las disposiciones administrativas, y recurso de revisión").*

*No cabe reducir la virtualidad de este último precepto a los supuestos en que el contrato no se haya formalizado o no se haya ejecutado todavía; porque el propio tenor del art. 42.1 LCSP, antes transcrito, parte justamente de la premisa de la existencia de dicho contrato para extender después al mismo la nulidad en que pudieran haber incurrido sus actos preparatorios o de adjudicación.*

*Y, por otro lado, tampoco el planteamiento expuesto a lo largo de este voto implica de un modo inexorable que no pueda invocarse en su caso directamente la nulidad (y la revisión) del contrato, como así algunos pudieran patrocinar de conformidad con nuestro ordenamiento jurídico (con todo, siguen pesando más los problemas y complicaciones que acarrea la acogida de este planteamiento que las soluciones y beneficios que aporta, a mi modo de ver).*

*Para quienes en su caso admiten la viabilidad de revisar el propio contrato podría así resultar eventualmente de aplicación el art. 11.1. D. c) de la Ley 5/2002 antes citado, a título paradigmático, cuando, una vez observado todo el trámite procedimental precontractual a que se refieren las dos primeras Secciones Capítulo I del Título I del Libro II relativas a la preparación y adjudicación de tales contratos (de no ser así, el objeto de revisión serían tales actos: art. 41 LCSP, como ya tenemos dicho), la nulidad del contrato fuera debida a la ilegalidad de su clausulado (letra c) del art 38 LCSP).*

*En tal hipótesis, la ilegalidad de todo o parte del clausulado, al ser una nulidad ajena a los actos preparatorios, afectaría directamente al contrato en sí mismo y, además, con el alcance total, o parcial, que pudiera proceder en cada caso.*

*6. Ya para terminar este conjunto de consideraciones, valga señalar que los artículos 38 y sigs. se sitúan dentro del Capítulo IV (sobre régimen de invalidez) del*

*Título I de Libro I LCSP, y se trata de disposiciones generales de aplicación sobre el conjunto de la contratación del sector público (ni siquiera contraen su ámbito al de las administraciones públicas, sino que alcanzan a cuantos sujetos tienen la consideración de “poderes adjudicadores”, de acuerdo con la Ley).*

*Por el contrario, el art. 191 LCSP, ubicado sistemáticamente en la Sección 3ª del Capítulo I del Título I del Libro II (De los efectos, cumplimiento y extinción de los contratos administrativos), exclusivamente ya para los “contratos administrativos” en sentido estricto, contempla la prerrogativa de la Administración de interpretar, declarar la nulidad o la resolución de tales contratos.*

*Siendo así, lo que no parece razonable es sostener que, ante un mismo supuesto (contratación verbal desatendiendo las formalidades exigibles), pueda haber lugar a la aplicación de un régimen de revisión diferente para los contratos administrativos en sentido estricto (exigiendo la oposición del contratista para la preceptividad, y consiguiente vinculatoriedad, del dictamen de los organismos consultivos) que para el resto de los contratos del sector público, en la medida en que está prevista con carácter general, a través de sus actos preparatorios y de adjudicación, la revisión de tales contratos (esto es, la de los contratos privados de las administraciones públicas, y hasta la de los de los poderes adjudicadores que no tuvieran tal consideración, al amparo del artículo 41 LCSP, cláusula que por su ubicación resulta de aplicación general a todo el ámbito de la contratación pública), y para la que no se requiere la oposición del contratista en punto a la exigibilidad del dictamen antes indicado.*

*Es más, puestos a ello, todavía tiene menos sentido seguramente subordinar la nulidad de los contratos administrativos en sentido estricto a una exigencia adicional (la oposición del contratista para la preceptividad del dictamen del Consejo Consultivo) que en cambio no se precisa para la revisión de los demás contratos públicos susceptibles de ser objeto de revisión de oficio de conformidad con la LCSP (y a los que ya se ha hecho mención). Dicha revisión deviene más onerosa de este modo en los contratos administrativos en sentido estricto, cuando justamente es en ellos seguramente donde el interés público que les es inmanente (obras públicas, servicios públicos, etc.) se manifiesta con mayor intensidad; lo que podría justificar, llegado el caso, la aplicación de un régimen menos severo, y no al revés, para alcanzar la nulidad de tales contratos.*

*Así, pues, por virtud de cuanto antecede, cumple concluir que, en mi opinión, en supuestos con el que ha dado lugar a este dictamen (ausencia de procedimiento y contratación verbal), dicho dictamen, haya o no oposición del contratista, resulta preceptivo en todo caso.*

*(...)>>*

### III

Descartada en los términos acabados de exponer la existencia de obstáculos que impidan efectuar un pronunciamiento sobre el fondo del asunto, y a fin también de evitar reiteraciones innecesarias, me remito, en cuanto al fondo, al voto particular suscrito por la Excm. Sra. Consejera D.<sup>a</sup> Estella María Marrero Sánchez, cuyas consideraciones al respecto comparto plenamente: la revisión de oficio pretendida es conforme a derecho, porque concurre una causa de nulidad de pleno derecho que la avala. En este caso, transcribo a continuación el pasaje de dicho voto con el que mantengo una sintonía absoluta:

*«Así, en el supuesto objeto del presente expediente, se constata de manera patente la ausencia de cualquier procedimiento de contratación pública que justifique la prestación actual del servicio. No es que se hayan omitido algunos trámites en un procedimiento de licitación pública, sino que, sencillamente, el mismo es inexistente; por lo que, de acuerdo con la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, de interpretación restrictiva (SSTS de 17 de octubre de 1991, 31 de mayo de 2000, 5 de mayo de 2008 y 11 de mayo de 2005) se ha prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, al haberse continuado de facto con la prestación material de un servicio una vez expirada la vigencia del contrato que le servía de apoyo legal, máxime cuando nos encontramos ante una contratación de emergencia acordada el 16 de abril de 2019 que se ha prorrogado hasta la actualidad sin justificación alguna y, sin que, a su vez, se haya procedido a tramitar el correspondiente procedimiento de licitación pública con el que dotar de cobertura jurídica formal a la prestación de dicho servicio. Por todo ello, la actuación administrativa incurre de forma clara, manifiesta y ostensible en la causa de nulidad establecida en el art. 47.1, apartado e) de la LPACAP, sin que la infracción del Ordenamiento jurídico pueda ser, en principio, imputable a los terceros que han realizado la prestación».*