Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 9 4 / 2 0 2 5

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 20 de febrero de 2025.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Cabildo Insular de Gran Canaria en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación verbal del servicio «Diseño, coordinación y ejecución del evento denominado Encuentro Gran Canaria Solidaria 2024», adjudicado a (...), por importe total de 37.450,00 euros (EXP. 30/2025 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por el Sr. Consejero de Gobierno de Presidencia y Movilidad Sostenible del Cabildo de Gran Canaria el 14 de enero de 2025, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el 15 de enero de 2025 (por delegación de su Presidente) tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación verbal del servicio de *«DISEÑO, COORDINACIÓN Y EJECUCIÓN DEL EVENTO DENOMINADO ENCUENTRO GRAN CANARIA SOLIDARIA 2024»*, cuyo importe asciende a 37.450,00 €.

2. La legitimación del Sr. Consejero de Gobierno de Presidencia y Movilidad Sostenible del Cabildo de Gran Canaria para solicitar el dictamen, su carácter preceptivo y la competencia de este Consejo Consultivo para emitirlo resultan de los arts. 11.1.D.b) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación con el art. 41 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 2017 (LCSP), norma básica aplicable al presente

[*] **Ponente: Sra. de León Marrero.**

supuesto porque el contrato que se pretende declarar nulo fue iniciado con posterioridad a su entrada en vigor.

También es de aplicación, subsidiariamente, de acuerdo con lo establecido en la Disposición final cuarta, apartado 1, de la LCSP, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), porque el presente procedimiento se inició con posterioridad a su entrada en vigor. Asimismo, resulta aplicable, en lo que no se oponga a la LCSP (Disposición derogatoria de la LCSP) el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, también de carácter básico.

3. Se ha otorgado preceptivo trámite de vista y audiencia a la empresa contratista, mediante notificación, el día 19 de noviembre de 2024, de la Resolución n.º 10622/2024 de 18 de noviembre de 2024 de inicio del procedimiento de revisión de oficio, por la que se otorga el plazo de diez días para formular alegaciones.

Con fecha 20/11/2024 se presenta escrito por el representante legal de la empresa en el que manifiesta su conformidad al procedimiento de revisión de oficio.

Este Consejo Consultivo, en su Dictamen 72/2023, de 1 de marzo, seguido, entre otros, por los Dictámenes 170/2023, de 20 de abril, 318/2023, de 20 de julio y 386/2023, de 5 de octubre, en un cambio de doctrina, ha considerado que el Dictamen debe ser preceptivo haya o no oposición del contratista, en los casos de ausencia de actos administrativos preparatorios o de adjudicación del contrato, por aplicación de lo dispuesto en el art. 106.1 LPACAP, por remisión del art. 41 LCSP.

Asimismo, de conformidad con lo previsto en el art. 106.1 LPACAP, es preciso que el dictamen sea favorable a la declaración pretendida, no pudiéndose acordar la nulidad del acto si el dictamen no lo considera así.

4. La regulación del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP, puesto que el art. 41.1 LCSP, en relación con la revisión de oficio de los actos preparatorios y de adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas viciados de nulidad, remite a la regulación que del procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP.

Esta remisión normativa efectuada por el art. 41.1 LCSP a la legislación estatal en materia de procedimiento administrativo común, nos conduce a la aplicación de los arts. 106 a 111 LPACAP. El art. 106.1 LPACAP contempla la revisión de oficio de los actos administrativos nulos; permitiendo a las Administraciones Públicas, en

cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, previo dictamen favorable del órgano consultivo autonómico, declarar 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 art. 47.1 LPACAP.

Este artículo no contempla un procedimiento específico para la tramitación de los expedientes de declaración de nulidad, por lo que se entienden aplicables las normas recogidas en el título IV de la LPACAP («De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común») con la especialidad exigida por el art. 106, que establece como preceptivo el previo dictamen favorable del órgano consultivo que corresponda.

5. La competencia para resolver el presente procedimiento le corresponde al órgano de contratación, en virtud de lo previsto en el art. 41.3 LCSP, que en este caso es el Consejero del Área de Cooperación Institucional y Solidaridad Internacional del Cabildo de Gran Canaria.

6. En cuanto a la causa de nulidad radical que concurre y que fundamenta el procedimiento de revisión de oficio, en la Propuesta de Resolución, se señala que:

«De los antecedentes expuestos se extrae que se ha organizado y celebrado un evento de los previstos en la contratación de referencia XP0868/2023 "Diseño, coordinación y ejecución de actos, eventos y jornadas para la sensibilización en el marco del proyecto Gran Canaria Solidaria, anualidades 2024-2026", antes de formalizarse el correspondiente contrato.

Procede entonces traer a colación el artículo 36 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 –en adelante LCSP-:

"1. Los contratos que celebren los poderes adjudicadores, a excepción de los contratos menores y de los contratos basados en un acuerdo marco y los contratos específicos en el marco de un sistema dinámico de adquisición a los que se refiere el apartado 3 de este artículo, se perfeccionan con su formalización."

En consecuencia, si bien el proceso licitatorio se había resuelto a favor de la empresa (...), tal contratación no podía estimarse perfeccionada en el momento de la celebración del evento a 17 de octubre pasado, de manera que no es posible considerar debidamente contratada su organización a esa fecha, porque tal contratación de servicios aún no había desplegado sus efectos jurídicos.

Así pues, habría que estimarse como contratación verbal la organización del Encuentro Gran Canaria Solidaria 2024, porque conforme establece el artículo 39.1 de la LCSP en relación con el 47 de la Ley 39/2025, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPACAP) se han omitido requisitos o trámites esenciales que son los constitutivos de la relación contractual, o sea, el cómputo del plazo de interposición del recurso especial en materia de contratación posibilitante del acto de perfeccionamiento y la formalización misma del contrato».

Por tanto, la causa de nulidad invocada es la prevista en el art. 47.1.e) LPACAP.

7. En lo que se refiere al plazo máximo para resolver, como se ha dicho, el art. 41.1 LCSP, en relación con la revisión de oficio de los actos preparatorios y de adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas viciados de nulidad, remite a la regulación que del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP, especialmente en su art. 106.5 LPACAP, que dispone que, cuando estos procedimientos se hubieran iniciado de oficio, como es el caso (se inició por Decreto de 18 de noviembre de 2024), el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad, plazo que se cumpliría el día 18 de mayo de 2025, por lo que no se ha incurrido en caducidad.

II

Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento de revisión de oficio son los siguientes:

1. El 17 de julio de 2023 se emite informe justificativo de necesidad del contrato, en el que se hace constar que el Servicio de Solidaridad Internacional del Cabildo de Gran Canaria, tiene previsto celebrar en las anualidades 2024 a 2026 diversos eventos, que tienen como eje conductor promover, entre otras, el proyecto «Gran Canaria Solidaria» de formación, sensibilización, información y concienciación en los ámbitos de la solidaridad a la sociedad grancanaria y favorecer las visitas e intercambios con los pueblos empobrecidos. Acciones que se orientarán a denunciar las causas que provocan esta situación. A tal fin, se hace preciso la contratación de los servicios de una empresa especializada para la realización de unos trabajos cuyo objeto es el diseño, la coordinación y la ejecución de actos, eventos y jornadas para la sensibilización, concienciación y formación en materia de Solidaridad Internacional.

2. Según se indica en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares *«con cargo al citado presupuesto, se celebrarán los siguientes actos en las fechas señaladas, salvo imposibilidad material de su realización en las mismas:*

9.- OCTUBRE: ¬ ENCUENTRO "GRAN CANARIA SOLIDARIA". • Importe de 40.000,00 €.

OBSERVACIÓN.- Las cantidades podrán sufrir ligeras variaciones en función de las circunstancias concretas de cada acto a celebrar. En el supuesto de que alguno de los mismos no pudiera celebrarse, y siempre que el presupuesto disponible lo permita, se podrán llevar a cabo otros eventos solidarios no relacionados anteriormente».

Asimismo, en consonancia con lo establecido en la cláusula 3 del PCAP en cuanto al plazo de duración del contrato, se dispone:

«Duración total. La duración del presente contrato será de 2 AÑOS a partir del día 1 de octubre del 2024 o desde la fecha de formalización de contrato si esta fuera posterior, todo ello con el fin de facilitar la preparación y ejecución de los diferentes eventos que tengan lugar en ese periodo».

3. Por su parte, el Pliego de Prescripciones Técnicas define el objeto del contrato como el «*diseño, coordinación y ejecución de actos, eventos y jornadas para la sensibilización en el marco del Proyecto Gran Canaria Solidaria»* que se celebrarán en las anualidades 2024- 2026, siendo los actos a celebrar los que se detallan en el ANEXO I del mismo Pliego.

Este anexo enumera del 1 al 11 distintos actos de celebración mensual y sus correspondientes importes, entre ellos:

«9.- OCTUBRE: ¬ ENCUENTRO "GRAN CANARIA SOLIDARIA". • Importe de 40.000,00 €. (...)

OBSERVACIÓN.- Las cantidades podrán sufrir ligeras variaciones en función de las circunstancias concretas de cada acto a celebrar. En el supuesto de que alguno de los mismos no pudiera celebrarse, y siempre que el presupuesto disponible lo permita, se podrán llevar a cabo otros eventos solidarios no relacionados anteriormente».

4. Por Resolución n.º 302/2023 de 19 de julio de 2023 del Consejero de Área de Cooperación Institucional y Solidaridad Internacional se acuerda iniciar el expediente de contratación de servicios, por procedimiento de adjudicación abierto, para el «*Diseño, coordinación y ejecución de actos, eventos y jornadas para la sensibilización en el marco del proyecto Gran Canaria Solidaria, anualidades 2024-*

2026», con un presupuesto base de licitación de 214.000,00 €, más un IGIC (7%) aplicable de 14.980,00 €; lo que asciende a un total de 228.980,00 €.

5. Concluido el procedimiento de contratación correspondiente, se dictó la Resolución n.º 128/24, de 26/09/24 por la que se adjudica el contrato de referencia a la empresa (...), por importe neto de 93.500,00 € e IGIC de 6.545,00 € y restantes condiciones de su oferta.

Se notifica a todos los licitadores el 30 de septiembre de 2024, concediéndose el preceptivo plazo de 15 días hábiles para la interposición del recurso especial en materia de contratación.

Transcurrido este plazo de interposición del recurso, el Servicio de Contratación del Cabildo de Gran Canaria tramitó la formalización del contrato, constando certificación de 28 de octubre, en el sentido de que no se ha presentado ningún recurso.

6. El contrato fue formalizado con la adjudicataria (...) a fecha 4 de noviembre de 2024.

La cláusula segunda referida al plazo de ejecución dispone:

«El plazo de ejecución será de DOS [2] AÑOS a partir del día 1 de octubre del 2024 o desde la fecha de formalización de contrato si esta fuera posterior, todo ello con el fin de facilitar la preparación y ejecución de los diferentes eventos que tengan lugar en ese periodo. Este contrato podrá ser objeto de prórroga por DOS [2] AÑOS (2026-2028), de acuerdo con lo dispuesto en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares».

7. El 17 de octubre de 2024 se celebró uno de los eventos incluidos en el objeto del contrato, ENCUENTRO «GRAN CANARIA SOLIDARIA» en el Parque de San Telmo, para conmemorar el Día Internacional por la Erradicación de la Pobreza.

El encuentro tuvo lugar antes de formalizarse el contrato, por órdenes recibidas del órgano de contratación, desarrollando el acto a plena satisfacción de la Administración.

8. La empresa contratista (...) presentó la factura n.º 24082, de fecha 18 de octubre de 2024, con importe de 35.000€ e IGIC de 2.450 €, total 37.450 € con el concepto de «*Encuentro Gran Canaria Solidaria 2024».*

III

En lo que a la tramitación del procedimiento de revisión de oficio se refiere, constan los siguientes trámites:

1. El 18 de noviembre de 2024 se emite informe jurídico por la Jefe de Servicio de Solidaridad Internacional por el que -a la vista de la omisión de los trámites esenciales, formalización del contrato a la fecha de celebración del evento de referencia-, propone iniciar el expediente de revisión de oficio para la declaración de nulidad del contrato verbal de servicios de DISEÑO, COORDINACIÓN Y EJECUCIÓN DEL EVENTO DENOMINADO «ENCUENTRO GRAN CANARIA SOLIDARIA 2024», así como el abono del valor de las prestaciones efectuadas al objeto de evitar el enriquecimiento injusto de esta Administración.

En dicho informe se considera que si bien el proceso licitatorio se había resuelto a favor de la empresa (...), tal contratación no podía estimarse perfeccionada en el momento de la celebración del evento a 17 de octubre pasado, porque todavía no se había formalizado el correspondiente contrato, de manera que no es posible considerar debidamente contratada su organización a esa fecha, porque tal contratación de servicios aún no había desplegado sus efectos jurídicos. Por ello, se considera que la organización del evento *Encuentro Gran Canaria Solidaria 2024*, fue una contratación verbal.

2. Por Resolución n.º 10622/2024, de fecha 18/11/2024, del Sr. Consejero de Área de Cooperación Institucional y Solidaridad Internacional, se acuerda:

«PRIMERO.- INICIAR el procedimiento de revisión de oficio para declarar la nulidad del contrato verbal adjudicado directamente a (...) con NIF n.º (...), para la prestación del servicio de DISEÑO, COORDINACIÓN Y EJECUCIÓN DEL EVENTO DENOMINADO ENCUENTRO "GRAN CANARIA SOLIDARIA 2024" y declarar el derecho de la empresa a que, en el momento procedimental oportuno, se liquide y reconozca la obligación de pago de la factura nº 24082, de 18 de octubre de 2024 e importe de 37.450,00 €, como compensación por las prestaciones y trabajos realizados a plena satisfacción de esta Administración, todo ello al haberse incurrido en un supuesto de nulidad de pleno derecho del artículo 47.1.e) de la LPACAP en relación con el 39.1 de la LCSP».

Finalmente, se concede trámite de audiencia a la entidad contratista para que pueda formular alegaciones y presentar cuantos documentos y/o justificaciones estime oportunas. La resolución administrativa por la que se incoa el presente procedimiento revisorio consta debidamente notificada a la contratista.

3. Con fecha 20/11/2024 la empresa contratista presenta escrito donde expone:

«(...) recibió la Resolución nº: CGC/2024/10622 de fecha 18/11/2024. En relación a la citada resolución (...) manifiesta que es conforme, no manifiesta oposición y pedimos que se realicen los trámites necesarios para la tramitación de la factura de referencia».

4. El 2 de enero de 2025 se emite Informe jurídico preceptivo por la Asesoría Jurídica del Cabildo de Gran Canaria, favorable a la declaración de nulidad del contrato verbal por el procedimiento de revisión de oficio.

5. El 3 de enero de 2025 se emite informe de fiscalización previa por la Intervención General, por el que *«fiscaliza favorablemente la propuesta de declaración de nulidad de pleno derecho del contrato verbal adjudicado directamente a (...) con NIF nº (...), para la prestación del servicio de servicios DISEÑO, COORDINACIÓN Y EJECUCIÓN DEL EVENTO DENOMINADO ENCUENTRO "GRAN CANARIA SOLIDARIA 2024", que tuvo lugar el día el evento se celebró el 17 de octubre de 2024».*

6. El 14 de enero de 2025 se dicta Propuesta de Resolución por la que se plantea al órgano competente para resolver:

«PRIMERO. – Finalizar el procedimiento de revisión de oficio iniciado por Resolución n.º CGC/2024/10622, de fecha 18/11/2024, y en su virtud, declarar la nulidad de pleno derecho del contrato verbal adjudicado directamente a (...) con NIF nº (...), para la prestación del servicio de "DISEÑO, COORDINACIÓN Y EJECUCIÓN DEL EVENTO DENOMINADO ENCUENTRO GRAN CANARIA SOLIDARIA 2024" motivado por haberse incurrido en un supuesto de nulidad de pleno derecho del artículo 47.1.e) de la LPACAP en relación con el 39.1 de la LCSP.

SEGUNDO. – Aprobar la liquidación del citado contrato, reconociendo el derecho de (...) con NIF nº (...), a la compensación por las prestaciones y trabajos realizados y ordenando el abono del importe de 37.450,00€ (por economía procesal, la factura nº 24082, de 18 de octubre de 2024), todo ello en cumplimiento del artículo 42.1 de la LCSP».

5. Mediante oficio de 14 de enero de 2025, con registro de entrada en este Consejo consultivo el 15 de enero siguiente, se solicita la emisión del dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Canarias al amparo de lo dispuesto en su ley reguladora.

IV

1. Este Consejo Consultivo, siguiendo constante y abundante Jurisprudencia del Tribunal Supremo, ha reiterado que la revisión de oficio supone el examen por la

Administración de la legalidad de sus propios actos y en razón de los vicios e infracciones legales que le son imputables a los mismos, es decir, que por formar parte de su contenido, formal o sustantivo, le son atribuibles y susceptibles de valoración y corrección por la propia Administración autora del acto en el ejercicio de su potestad de revisión, sin que pueda extenderse al examen de la legalidad de otros actos dictados por otras administraciones no sujetos a revisión (STS 405/2020, de 14 de mayo).

La revisión de oficio implica el ejercicio de una facultad exorbitante por parte de la Administración para expulsar del ordenamiento jurídico actos firmes en vía administrativa que adolecen de vicios especialmente graves, en cuya aplicación se ha de ser riguroso por implicar un conflicto entre dos principios generales del derecho: el principio de legalidad y el principio de seguridad jurídica. De aquí que no cualquier vicio jurídico permita acudir sin más a la revisión de oficio, sino que ésta solo es posible cuando concurra de modo acreditado e indubitado un vicio de nulidad de pleno derecho de los legalmente previstos, cuyos presupuestos no pueden entenderse de manera amplia, sino restrictiva (Dictámenes de este Consejo 302/2018, de 29 de junio y 430/2017, de 14 de noviembre, que reiteran varios pronunciamientos de este Organismo en el mismo sentido).

Por su parte, en nuestro Dictamen 46/2016, de 18 de febrero, afirmábamos que *«no toda infracción del Ordenamiento jurídico conlleva la revisión de oficio, que no está prevista para corregir errores o deficiencias de la Administración, sino para suprimir actos administrativos contaminados con vicios graves determinantes del nacimiento del derecho o facultad (...) ».*

En definitiva, *«la revisión de oficio en principio no es una técnica al servicio de la instrucción de una "causa general" respecto de determinado procedimiento, sino el instrumento que permite anular actos con vicios de orden público, que son los que la ley califica como causas de revisión, debidamente interpretadas en función de las circunstancias del caso, la conducta de los interesados y la actuación de la Administración» (*Dictamen 449/2017, de 5 de diciembre, entre otros muchos).

2. En el presente caso, en la Propuesta de Resolución se sostiene la concurrencia de la causa de nulidad de pleno derecho contenida en el art. 47.1, letra e) LPACAP. En este sentido, el órgano instructor afirma que se ha organizado y celebrado un evento de los previstos en la contratación de referencia «*Diseño, coordinación y ejecución de actos, eventos y jornadas para la sensibilización en el marco del*

proyecto Gran Canaria Solidaria, anualidades 2024-2026», antes de formalizarse el correspondiente contrato.

En consecuencia, se considera que aunque el contrato se había adjudicado a empresa (...), tal contratación no podía estimarse perfeccionada en el momento de la celebración del evento a 17 de octubre de 2024, de manera que no es posible considerar debidamente contratada su organización a esa fecha, porque tal contratación de servicios aún no había desplegado sus efectos jurídicos.

De modo que, sobre la base de lo dispuesto en el art. 36.1 LCSP, la falta de formalización del contrato en el momento de la prestación del servicio, equivale a la inexistencia del contrato, ya que este se perfecciona con su formalización. Por ello, la Administración considera que habría que estimarse como contratación verbal la organización del *Encuentro Gran Canaria Solidaria 2024*, y conforme establece el art. 39.1 LCSP en relación con el art. 47 LPACAP concurre causa de nulidad de pleno derecho, porque se han omitido requisitos o trámites esenciales que son los constitutivos de la relación contractual, o sea, el cómputo del plazo de interposición del recurso especial en materia de contratación posibilitante del acto de perfeccionamiento y la formalización misma del contrato.

3. En relación con la causa establecida en el art. 47.1.e) LPACAP, este Consejo Consultivo ha manifestado, por ejemplo, en el Dictamen 145/2024, de 21 de marzo, (con cita de los Dictámenes 8/2021, de 15 de enero, 489/2021, de 14 de octubre y 161/2020, de 1 de junio), lo siguiente:

«El art. 62.1, e) LRJAP-PAC configura como una causa de nulidad el que los actos sean dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. Como las causas de nulidad radical o absoluta de los actos administrativos son tasadas, tienen carácter excepcional y han de interpretarse de forma estricta, la jurisprudencia del Tribunal Supremo es especialmente restrictiva en cuanto a la aplicación de esa causa de nulidad, ya que el empleo por la Ley de los dos adverbios "total y absolutamente" impone que los defectos formales necesarios para aplicar esta nulidad radical deben ser de tal dimensión que es preciso que se haya prescindido de modo completo y absoluto del procedimiento, no bastando la omisión de alguno de sus trámites. La omisión de algún trámite se equipara a la omisión total del procedimiento cuando tiene la naturaleza de esencial en los supuestos en que haya causado indefensión material al interesado (para lo cual habrán de tenerse en cuenta, entre otras circunstancias, las consecuencias que sufrió por la omisión del trámite). También se equipara a la omisión total si los trámites incumplidos, de haberse observado, habrían determinado un acto de contenido distinto.

Consúltense al respecto las SSTS de 23 febrero de 2016; de 26 enero de 2016; de 24 enero de 2014; de 27 junio de 2012 y de 25 abril de 2002 (…) ».

También hemos señalado en los DCCC 84/2014, de 17 de marzo, y 258/2020, de 25 de junio, que *«(L)a interpretación jurisprudencial de este precepto considera que se está ante esta causa de nulidad no sólo cuando el acto se dicta prescindiendo de todo procedimiento, sino también cuando se dicta a través de un procedimiento que no es el previsto legalmente; o cuando, aun siguiendo el procedimiento debido, se omiten trámites esenciales de éste que causan indefensión absoluta a los interesados».* Véanse por todas las SSTS de 25 de abril de 2002 y de 27 de junio de 2012.

4. En el presente caso, estamos ante un contrato de servicios válidamente adjudicado a una empresa tras la tramitación del oportuno procedimiento de contratación, en este caso por procedimiento abierto, que se adjudica por Resolución de 26 de septiembre de 2024, y el contrato se formaliza el 4 de noviembre de 2024.

Por tanto, cuando se presta el servicio por la empresa adjudicataria, consistente en el diseño, coordinación y ejecución del «Encuentro Gran Canaria Solidaria 2024», el día 17 de octubre de 2024, que formaba parte del objeto del contrato, no se había llegado a formalizar el contrato, aunque sí estaba adjudicado, habiendo concluido el proceso de licitación.

Así, se trata de dilucidar si la falta de formalización del contrato equivale a la causa de nulidad de pleno derecho del art. 47.1.e) LPACAP, en tanto que supone prescindir total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, en cuanto a esa concreta prestación de servicios (Encuentro Gran Canaria Solidaria 2024).

Como ya se ha indicado, la jurisprudencia del Tribunal Supremo es especialmente restrictiva en cuanto a la aplicación de esa causa de nulidad, ya que el empleo por la Ley de los dos adverbios «total y absolutamente» impone que los defectos formales necesarios para aplicar esta nulidad radical deben ser de tal dimensión que es preciso que se haya prescindido de modo completo y absoluto del procedimiento, no bastando la omisión de alguno de sus trámites. La omisión de algún trámite se equipara a la omisión total del procedimiento cuando tiene la naturaleza de esencial en los supuestos en que haya causado indefensión material al interesado.

En el presente caso, la causa de nulidad invocada no viene referida al procedimiento de licitación, ni a la adjudicación del contrato que es válida y eficaz,

ni siquiera al contrato de servicios que se ha formalizado válidamente el 4 de noviembre de 2024, y que desde esa fecha viene desplegando sus efectos. Lo único que se pretende, en el presente procedimiento de revisión de oficio es pagar una factura por la prestación de unos servicios porque en el momento temporal en el que se produce no estaba formalizado el contrato que le sirve de sustento. Por tanto, en ese momento temporal, no existía contrato entre las partes, y por ello, la contratación verbal se fundamenta en la ausencia de formalización del contrato en el momento en que se produce la prestación.

En el conjunto fáctico acontecido a lo largo de todo el proceso de licitación, concretamos la irregularidad cometida en que el servicio objeto del contrato se presta antes de la formalización del contrato. Estamos, por tanto, ante la inexistencia jurídica, que no fáctica, del contrato.

Debemos partir de que la contratación administrativa es eminentemente formalista. A diferencia del contrato privado, el contrato administrativo tiene un marcado carácter formalista, cobrando gran importancia los requisitos de carácter formal, de ahí la previsión normativa (art. 36.1 LCSP) por virtud de la cual la perfección del contrato se anuda a su formalización.

A diferencia de la normativa anterior, donde los contratos de las Administraciones Públicas, en todo caso, y los contratos sujetos a regulación armonizada se perfeccionan mediante su adjudicación definitiva, a partir de la modificación introducida por la Ley 34/2010 de 5 de agosto, de modificación de la normativa sobre contratos públicos, los contratos que celebren los poderes adjudicadores se perfeccionan con su formalización.

En efecto, desde la entrada en vigor de la referida ley, el centro de gravedad del contrato público gira en torno a la formalización del contrato, y no ya de la adjudicación. La perfección del contrato se produce con la formalización, de forma que sólo a partir de la formalización se puede decir que existe el contrato. El acto de adjudicación, que antes de la Ley 34/2010 era el acto que perfeccionaba el contrato, pasa a ser tras la citada Ley un mero acto previo y separable del mismo y, en ese sentido, un acto (precontractual) que no genera vínculo jurídico contractual alguno con ninguno de los licitadores. El vínculo jurídico, y con él los derechos y obligaciones contractuales de las partes, nacen con la formalización, como momento de perfección del contrato.

Como hemos dicho, la contratación administrativa es eminentemente formalista, prohibiendo a la Administración la contratación verbal, e imponiendo

preceptivamente a las partes la obligación de formalizar el contrato, de este modo los contratos que celebren las Administraciones Públicas deberán formalizarse en documento administrativo que se ajuste con exactitud a las condiciones de la licitación.

El carácter *ad solemnitatem* que la forma presenta en la contratación administrativa, significa que la falta de formalización del contrato supone la ausencia de un elemento esencial, —en este caso, la forma— al impedir su perfección, y por tanto, que el mismo despliegue las efectos que le son propios. Por ello, la prestación del servicio de «DISEÑO, COORDINACIÓN Y EJECUCIÓN DEL EVENTO DENOMINADO ENCUENTRO GRAN CANARIA SOLIDARIA 2024» puede considerarse un contrato verbal, y por ello nulo de pleno derecho conforme a la causa de nulidad del art. 47.1.e) LPACAP en relación con el 39.1 LCSP. Por todo ello, habiéndose prescindido de un trámite esencial cual es la formalización del contrato y, desarrollado el servicio a entera satisfacción de la Administración, la Propuesta de Resolución se considera ajustada a Derecho en cuanto a la concurrencia de la causa de nulidad.

Como razonábamos en nuestro Dictamen 555/2021, de 18 de noviembre, citando a su vez otro similar -el Dictamen 483/2021, de 14 de octubre- procede señalar, de idéntica manera, en este caso que, aplicando los razonamientos jurídicos que se han expuesto en las líneas precedentes al supuesto de hecho analizado, se ha de concluir que la actuación administrativa incurre de forma clara, manifiesta y ostensible en la causa de nulidad establecida en el art. 47.1, apartado e) LPACAP, toda vez que se ha procedido a recibir la prestación del servicio sin la previa formalización del contrato. Además, tal infracción del Ordenamiento Jurídico no puede ser imputable al tercero que ha realizado la prestación sino únicamente a la Administración, por lo que, en suma, la Propuesta de Resolución se considera ajustada a Derecho.

Ahora bien, se debe evitar, dado su carácter excepcional, un uso impropio de la revisión de oficio, ya que la declaración de nulidad de un acto administrativo no debería ser la vía ordinaria para corregir supuestos de falta de diligencia en la tramitación de expedientes.

El empleo habitual a la contratación verbal por la Administración pública acaba provocando un uso distorsionado de la potestad revisora, pues se acude a ésta no tanto con el ánimo de depurar el mundo jurídico de actos inválidos, sino sólo de hacer jurídicamente legítimo el pago a los contratistas, lo que podría dar lugar a un supuesto de fraude de ley y de desviación de poder.

5. En cuanto a los efectos económicos de la declaración de nulidad, de la contratación, de la documentación obrante en el expediente se pone de manifiesto que el inicio del presente expediente de revisión de oficio está motivado por la prestación del servicio DISEÑO, COORDINACIÓN Y EJECUCIÓN DEL EVENTO DENOMINADO ENCUENTRO GRAN CANARIA SOLIDARIA 2024 sin cobertura contractual, por importe de 37.450,00 € correspondiente a la factura n.º 24082, de 18 de octubre de 2024.

Con relación a las facturas a la que se refiere este procedimiento concreto, ha de estarse a lo dispuesto en el art. 42.1 LCSP, que prescribe que 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, que 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*».

Se trata, por tanto, del restablecimiento del equilibrio económico de las partes de un contrato nulo: la obligación de restitución de las prestaciones y la obligación de indemnización de los daños y perjuicios causados (art. 42.1 LCSP).

Todo ello sin perjuicio de las responsabilidades que, vinculadas a esta práctica irregular de contratación pública, pudieran derivarse para el personal al servicio de las Administraciones públicas (disposición adicional vigésima octava LCSP).

Como se ha señalado en múltiples ocasiones por este Consejo Consultivo, en lo que se refiere al momento procedimental en el que procede efectuar el cálculo de la liquidación del contrato, cabe recordar que el art. 42.1 LCSP establece que aquella fase se producirá una vez firme la resolución por la que se acuerde la revisión de oficio (a través del oportuno expediente contradictorio).

Sin embargo, como ya ha indicado el propio Consejo de Estado en su Dictamen 1724/2011, de 21 de diciembre (y este Consejo Consultivo de Canarias -Dictamen 220/2013, de 19 de junio-), « *(...) 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 artículo 35.1 de la Ley de Contratos (...), 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*».

De esta manera, resulta posible resolver de forma conjunta sobre la nulidad del acto de contratación afectado y sobre la liquidación y, en su caso, indemnización que proceda (art. 42.1 LCSP).

En el presente caso la restitución del valor de la prestación al contratista coincide con la totalidad del importe de las facturas en su momento presentadas, lo que incluye la totalidad del precio del contrato efectivamente ejecutado.

De todo lo expuesto cabe concluir que en los supuestos, como en el presente caso, en que la contratista ha manifestado buena fe, prestando el servicio a satisfacción de la Administración, aun concurriendo causa de nulidad al haberse dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, tal como prevé el art. 47.1.e) LPACAP, en relación con el art. 39.1 LCSP, se debe pagar a la contratista en idéntica cuantía al coste del servicio realizado, por lo que hay que concluir que la Propuesta de Resolución debe liquidar el contrato por la cantidad igual al coste del servicio efectivamente realizado.

El incremento patrimonial, con el consiguiente empobrecimiento, resultaría de la ejecución de unos trabajos por el contratista en beneficio de la administración no abonados. No procede el interés moratorio de la Ley 3/2004 pues el fundamento de la deuda no es el contrato (nulo radicalmente), sino el abono de la prestación de imposible restitución en virtud de la doctrina del enriquecimiento injusto.

En el caso del contrato verbal, la obligación de la Administración de pagar al contratista no deriva del contrato, que es nulo de pleno derecho, sino de la previsión legal que impone la restitución recíproca de las prestaciones como primer efecto de la liquidación del contrato nulo. En definitiva, la finalidad perseguida por el art. 42.1 LCSP es que ambas partes vuelvan al estado anterior al encargo verbal y la realización de la prestación.

6. Finalmente, este Consejo Consultivo no puede sino reiterar la necesidad de que las Administraciones públicas respeten los principios que fundamentan la regulación de los contratos administrativos, erradicando las prácticas que los vulneran. Este tipo de irregularidades, frecuentemente provocadas por graves faltas de diligencia en la gestión de los expedientes de contratación, originan situaciones de hecho en la prestación de los servicios cuya compensación luego, a su vez, genera distorsiones y tensiones sobre otras vías a fin de permitir los correspondientes pagos cuando, en puridad, deberían haberse canalizado en el marco de la relación contractual. Todo ello, sin perjuicio de las eventuales responsabilidades de orden

administrativo o incluso penal en que pudieran incurrir las correspondientes autoridades o personal al servicio de las Administraciones públicas.

Finalmente, cabe señalar que la prestación de los servicios y el abono de las correspondientes facturas a través de la declaración de nulidad de contratos por no cumplir las formalidades legalmente establecidas, en ningún caso, puede erigirse como forma habitual de contratación por parte de las Administraciones públicas, eludiendo la tramitación que conlleva el oportuno procedimiento de contratación donde se respeten los principios que fundamentan la regulación de los contratos administrativos.

Este Consejo Consultivo no puede dejar de manifestar su preocupación por la habitualidad de este tipo de actuaciones irregulares, y es necesario destacar la responsabilidad que corresponde a la autoridad consultante de adoptar las medidas necesarias que eviten la continuación y repetición de dichas conductas irregulares.

7. Para finalizar, este Consejo Consultivo ha de señalar que, al igual que lo hemos indicado así en otros pronunciamientos anteriores (por todos, Dictámenes 119 y 120/2024, de 7 de marzo, y 202/2024, de 24 de abril), del examen del expediente se desprende que la finalidad del procedimiento de revisión de oficio en este caso es el pago de unas facturas.

En efecto, cuando lo que se persigue a través de la revisión de oficio no es, principalmente, la depuración del ordenamiento jurídico -tratando de expulsar de éste aquellos actos firmes en vía administrativa que adolezcan de vicios especialmente graves y determinantes de su nulidad de pleno derecho- sino su instrumentalización, es decir, su utilización como mecanismo que permita soslayar todas aquellas circunstancias que impiden hacer efectivo el pago de facturas debidas a los contratistas (*v.gr.*, levantamiento de los posibles reparos de la Intervención), nos encontramos ante un uso fraudulento o, cuanto menos, abusivo de dicha potestad revisora.

Como hemos repetido en otras ocasiones, este Consejo Consultivo dictamina, entre otras cuestiones y conforme a su Ley reguladora, revisiones de oficio de actos preparatorios y de adjudicación de contratos, por lo que la utilización -y, en muchos casos, reiteración- de procedimientos de revisión de oficio con el fin de pagar «facturas», vulnera la finalidad de la revisión de oficio en los estrictos términos en que ésta ha de interpretarse (entre otros, Dictámenes 412/2023, de 19 de octubre, 452/2023, de 7 de noviembre, 499/2023, de 7 de diciembre o 11/2024, de 11 de enero). En atención a tales circunstancias, y como se ha advertido en otros

pronunciamientos de este Organismo consultivo (*v.gr.*, Dictámenes 119 y 120/2024, de 7 de marzo), « *(…) antes de incoar un procedimiento de revisión de oficio la Administración actuante debe valorar concienzudamente la necesidad de acudir al citado procedimiento excepcional, debiendo valorar otras alternativas de convalidación o resolución del reparo y sólo acudir a este instrumento excepcional cuando existan auténticas causas de nulidad de pleno derecho y la infracción sea grave, evidente y palmaria, en los términos ya indicados en este mismo Fundamento*».

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de pleno derecho del contrato verbal para la prestación del servicio de «DISEÑO, COORDINACIÓN Y EJECUCIÓN DEL EVENTO DENOMINADO ENCUENTRO GRAN CANARIA SOLIDARIA 2024», por la empresa (…) por importe de 37.450,00 € (IGIC incluido) se considera conforme a Derecho, dictaminándose favorablemente, en virtud de los razonamientos expuestos, y con las advertencias indicadas, en el Fundamento IV del presente Dictamen.