



Sr. S. de Vega, presidente

Sr. Ramos Antón, consejero
Sra. Ares González, consejera y
ponente

Sr. Herrera Campo, consejero

Sr. Píriz Urueña, secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 29 de agosto de 2024, ha examinado el *expediente de revisión de oficio de la contratación verbal de diversos servicios de carácter publicitario, para la promoción y difusión de la oferta académica de la Universidad de xxxx*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 365/2024

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 18 de julio de 2024 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el expediente de revisión de oficio incoado por la Universidad de xxxx para declarar la nulidad de pleno derecho de la contratación verbal de diversos servicios de carácter publicitario, para la promoción y difusión de la oferta académica de la Universidad de xxxx a partir del mes de enero de 2024.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 25 de julio de 2024, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 365/2024, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por resolución de 5 de febrero de 2014 de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el presidente del Consejo, correspondió su ponencia a l consejera Sra. Ares González.

Primero.- Desde el mes de enero del año 2024 la Secretaría General de la Universidad de xxxx ha venido contratando de manera verbal diferentes servicios de carácter publicitario, para la promoción y difusión de la oferta académica de la misma, entre otras con las siguientes empresas: qqq1 Radio,



Diario qqq2, S.A., Diario qqq3, S.L., Digital qqq4, S.L., qqq5 tv, S.A, qqq6, S.A., qqq7, S.L., qqq8, S.L., Radio qqq9, S.A., qqq10, S.L., y qqq11, S.A.U.

Esta contratación verbal ha dado lugar a la prestación de diversos servicios, que alcanzan un total de 48.504,51 euros (IVA excluido), a fecha del acuerdo de incoación, y todo ello "sin perjuicio de que puedan recibirse otra serie de facturas relacionadas con el mismo objeto".

Segundo.- Por acuerdo de 25 de junio de 2024 del rector de la Universidad de xxxx se inicia el procedimiento de revisión de oficio al objeto "de declarar la nulidad de pleno derecho de la contratación verbal de servicios de difusión publicitaria con diversas empresas del sector desde el 1 de enero de 2024 en adelante, acordada por la Secretaría General de la Universidad".

En el acuerdo se señala lo siguiente:

"Los contratos verbales acordados entre la Universidad de xxxx y cada una de las empresas citadas en el antecedente primero de este escrito, fueron acordados de forma directa a cada una de ellas, empresas que cuentan con la habilitación necesaria (...).

»Vista la suma que alcanza el importe de los servicios prestados, hasta la fecha 48.504 euros supone una cuantía que, si bien la suma de las facturas emitidas por cada uno de los medios de comunicación que han prestado el servicio no excede de lo previsto para los contratos menores, tienen un carácter reiterativo con carácter anual, lo que impide que no puedan tramitarse al amparo de este tipo de contratación menor e incurrir, en consecuencia, en una causa de nulidad de pleno derecho prevista en el artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015 del procedimiento Administrativo ("actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido") (...).

»La prestación de servicios publicitarios no debió suscribirse de forma verbal, sino que requería previa tramitación del preceptivo expediente de contratación con convocatoria pública y consiguiente formalización del contrato suscrito por el Rector con quien resultase adjudicatario, de conformidad con el art. 66 de los Estatutos de la Universidad y bases 6 y 30 de las bases de ejecución presupuestaria ya citadas (...).



»En consecuencia, procedería abonar a las empresas afectadas el valor de los servicios prestados por el importe alcanzado, de acuerdo con la conformidad mostrada desde la Secretaría General de la Universidad”.

Previamente a este acuerdo, el secretario general remite escrito de 17 de mayo de 2024 al vicerrector de economía, en el que se indica: “En relación a las gestiones realizadas por el Director del Gabinete del Rector, relacionadas con los acuerdos verbales establecidos con varios medios de comunicación para la inserción en los mismos de publicidad académica, y al depender de esta Secretaría General, el centro de gasto del citado Gabinete, le informo que los servicios prestados por dichos medios de comunicación han sido de conformidad a los acuerdos verbales establecidos, siendo correcto el importe de las facturas emitidas que se relacionan en anexo, existiendo no obstante, otras facturas pendientes de emisión”. A este escrito se acompañan las diversas facturas por la prestación de los servicios publicitarios.

Tercero.- Concedido trámite de audiencia a las distintas empresas, ha presentado alegaciones qq10, S.L., en las que básicamente considera improcedente la revisión de oficio, entiende suficientemente probada la relación contractual del Grupo qq12 Comunicación (primero) y qq10 (después) con la Universidad y finalmente considera que la relación entre las partes se encuadra en la propia de un contrato menor según lo previsto el artículo 118 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP).

Cuarto.- El 12 de julio de 2024 el Área Jurídica de la Universidad de xxxx emite informe en el que concluye que procede declarar la nulidad de pleno derecho del acto administrativo objeto de revisión. Asimismo, señala que “dado que la contratación verbal no está permitida por el art. 118 de la Ley de contratos, los servicios realizados han ocasionado un gasto que debe ser objeto de convalidación por el órgano de contratación a través de procedimiento interno, (reconocimiento extrajudicial de crédito), por cuanto no cabe perjudicar el derecho de resarcimiento del contratista, so pena de incurrir en un claro enriquecimiento injusto, citando en su apoyo sentencias tales como la de la Audiencia Nacional de 14 de septiembre de 2016, rec. 71/2016 en asunto de igual objeto, esto es, la contratación verbal de una serie de servicios”.

Quinto.- El 29 de febrero de 2024 se formula propuesta de resolución en el sentido de:



“Primero.- Declarar la nulidad de pleno derecho de las contrataciones de servicios periódicos del año 2024 que dio lugar a la emisión de diversas facturas, que alcanzan, hasta la fecha, un total de 48.504,51 euros (IVA excluido), cuyo desglose se adjunta (...).

»Segundo.- Una vez recabado el Dictamen referido en el apartado cuarto (del Consejo Consultivo de Castilla y León), si éste alcanza el carácter de favorable, proceder a la liquidación de lo adeudado mediante el abono de las facturas correspondientes, una vez se emitan aquéllas por la empresa”.

En el mismo acto se suspende el plazo para dictar y notificar la resolución, y se dispone su notificación a los interesados.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.i), 4º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Primera emitir el dictamen según lo establecido en el apartado tercero 1.h) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014 del Pleno del Consejo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

Además, la preceptividad del dictamen del Consejo Consultivo resulta justificada, con toda claridad, del artículo 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), norma a la que se remite el artículo 41.1 de la LCSP. Del referido artículo 106 se deduce que el dictamen es, además de preceptivo, habilitante de la ulterior decisión revisora de la Administración, ya que esta solo puede declarar la nulidad del acto si dicho dictamen hubiera sido favorable, esto es, estimatorio de la nulidad denunciada.

2ª.- En cuanto al procedimiento revisorio, el artículo 41.1 de la LCSP remite el procedimiento para la revisión de oficio de los actos preparatorios y de los actos de adjudicación de los contratos a lo establecido en el capítulo I



del título V de la LPAC (artículos 106 y siguientes). Según el artículo 106, para dar curso al procedimiento de revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho es preciso que concurren los siguientes presupuestos:

- Que se encuentren en uno de los supuestos enumerados en el artículo 47.1 o que, al amparo de la última letra del citado precepto, estén expresamente previstos en una ley.

- Que pongan fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, si bien este último es un requisito que solo jugará cuando se inicie la revisión a instancia del interesado y no cuando el procedimiento sea instado de oficio por la propia Administración autora del acto.

- Que la solicitud de revisión de oficio se inste por persona interesada o de oficio por la propia Administración.

El mencionado artículo 106 no contempla un procedimiento específico para la revisión de oficio de los actos administrativos, sino que se limita a exigir el dictamen previo favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma. Por ello, resultan de aplicación las disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos, contenidas en el título IV de la citada Ley.

A la vista de la documentación obrante en el expediente, puede afirmarse que el procedimiento se ha tramitado conforme a lo previsto en la LPAC. Así, figura el acuerdo de inicio adoptado por el rector, la concesión del trámite de audiencia a los interesados y la propuesta de resolución. La exigencia de informe del Consejo Consultivo se cumple con la emisión del presente dictamen.

Por otra parte, no ha transcurrido el plazo máximo de seis meses desde el inicio del procedimiento sin dictarse resolución, por lo que no cabe apreciar la caducidad del mismo a la que se refiere el artículo 106.5 de la LPAC.

3ª.- La Universidad ha incoado un procedimiento de revisión de oficio para declarar la nulidad de pleno derecho de la contratación verbal de diversos servicios de carácter publicitario, para la promoción y difusión de la oferta académica de la Universidad de xxxx a partir del mes de enero de 2024.

Como han manifestado de forma reiterada el Consejo de Estado y este Consejo Consultivo, la revisión de oficio de los actos administrativos constituye un supuesto excepcional en virtud del cual la Administración, conforme a una



privilegiada facultad de autotutela, puede, por iniciativa propia o a solicitud del interesado, anular o declarar la nulidad de sus propios actos sin necesidad de acudir al proceso jurisdiccional contencioso-administrativo. "Se trata de un auténtico procedimiento administrativo especial de naturaleza autónoma" (dictámenes del Consejo de Estado 447/94, de 21 de abril; 3.493/97, de 24 de julio, y 4.313/1998, de 19 de noviembre).

Es doctrina reiterada de este Consejo que la revisión de oficio de los actos administrativos constituye un cauce de utilización excepcional y de carácter limitado, ya que comporta que, sin mediar una decisión jurisdiccional, la Administración pueda volver sobre sus propios actos dejándolos sin efecto. De ahí que no cualquier vicio de nulidad de pleno derecho permita acudir sin más a la revisión de oficio, sino que ésta es sólo posible cuando concurra de modo acreditado un vicio de nulidad de pleno derecho de los legalmente previstos.

Por tanto, las causas de nulidad han de ser objeto de interpretación estricta, habida cuenta, de una parte, su propia naturaleza, y, de otra, el carácter singular de la potestad administrativa de autotutela prevista en el artículo 106 de la LPAC.

En el presente supuesto, la Administración consultante señala que concurre la causa de nulidad prevista en el artículo 47.1, letra e) de la LPAC, ya que la contratación se ha realizado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

En relación con esta causa de nulidad, este Consejo Consultivo mantiene, para apreciar su concurrencia, una doctrina consolidada, en línea con la reiterada del Consejo de Estado y la jurisprudencia del Tribunal Supremo. El Consejo de Estado establece que, para que pueda apreciarse dicha causa, "es necesario que la conculcación del procedimiento haya sido de tal magnitud que suponga la concurrencia de anomalías en la tramitación que se caractericen por su especial gravedad" (*a.e.*, dictámenes 542/1996, de 7 de marzo; 926/1997, de 3 de abril; 4.894/1997, de 23 de octubre; 6.175/1997, de 19 de febrero de 1998; 173/2008, de 30 de abril, o 2.002/2008, de 11 de diciembre). En otros dictámenes (como el 2.301/1998, de 10 de septiembre) se señala que "es necesario apreciar con rigor que el procedimiento se ha violentado de modo terminante y claro (...) debiendo justificarse cumplidamente que se ha producido alguna anomalía esencial en su tramitación".



En un sentido similar se ha pronunciado el Tribunal Supremo, al requerir "omisiones sustanciales y de entidad, equiparables a la falta de aquellos requisitos procedimentales que configuran la esencialidad del procedimiento" (sentencia de 12 de julio de 1993) o bien al entender que se produce por "el seguimiento de un procedimiento completamente opuesto al correcto" (sentencia de 20 de abril de 1990).

E, igualmente, otros dictámenes, que exigen "omisiones sustanciales y de entidad, equiparable a la falta de aquellos requisitos procedimentales que configuran la esencialidad del procedimiento" (Dictamen 906/1996, de 28 de marzo), o una omisión de "hitos esenciales" del procedimiento (dictámenes 45.853, de 17 de noviembre de 1983, y 1.532/1992, de 4 de marzo de 1993). El propio Consejo de Estado, en su Dictamen 1.365/2008, de 13 de noviembre, señaló que este motivo de nulidad "supone una total inaplicación del procedimiento legalmente establecido, sin que sea suficiente advertir omisiones o infracciones de tramitación. La ausencia total de procedimiento debe ser entendida en el sentido de que no existan los engarces formales necesarios en el iter administrativo para concluir en el acto que se pretende emanar, envolviendo tales ausencias o errores procedimentales un radical vicio con irremediables efectos sobre el acto administrativo final (dictámenes 2.756/96, de 25 de julio, y 1.950/2004, de 23 de septiembre). (...)".

No consta dentro de la documentación remitida, y así se infiere del expediente, que haya existido procedimiento alguno para la contratación de los servicios de carácter publicitario que son objeto del mismo, infringiéndose así el artículo 118 de la LCSP, por lo que parece claro que se ha producido una contratación verbal de dichos trabajos (y así lo admite la propia Administración consultante). Ello determina, por sí solo, la concurrencia de la causa de nulidad prevista en el artículo 47.1.e) de la LPAC por ausencia total de procedimiento.

En este sentido, el artículo 37 de la LCSP proscribía la contratación verbal (salvo que el contrato tenga carácter de emergencia, circunstancia que no concurre en este caso). El artículo 38 declara que los contratos serán inválidos "b) Cuando lo sea alguno de sus actos preparatorios o del procedimiento de adjudicación, por concurrir en los mismos alguna de las causas de derecho administrativo a que se refieren los artículos siguientes". Y el artículo 39.1 dispone que "Son causas de nulidad de derecho administrativo las indicadas en el artículo 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas".



En virtud de lo expuesto, y siguiendo el sentido de los dictámenes 527/2023 o 58/2024, puede concluirse que concurre la causa consignada en la letra e) del artículo 47 de la LPAC, por lo que procede declarar la nulidad de la contratación verbal realizada.

Todo ello, sin perjuicio de que en el futuro deba valorarse como opción más adecuada para obtener el resarcimiento del contratista la vía de la responsabilidad contractual, tal como se ha planteado en la consideración jurídica segunda de este dictamen.

4ª.- En cuanto a los efectos de la nulidad, el artículo 42.1 de la LCSP establece 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".

Consta en el expediente que los diversos servicios se han prestado de manera efectiva, sin que la Administración, por otra parte, haya mostrado su disconformidad con los importes de las facturas. Por ello, de acuerdo con el artículo 42.1 citado, procede el abono de su importe.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede declarar la nulidad de pleno derecho de la contratación verbal de diversos servicios de carácter publicitario, para la promoción y difusión de la oferta académica de la Universidad de xxxx a partir del mes de enero de 2024.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.