



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 5 7 3 / 2 0 1 8

(Sección 1ª)

La Laguna, a 20 de diciembre de 2018.

Dictamen solicitado por la Excm. Sra. Consejera de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Orden resolutoria del procedimiento de revisión de oficio de la encomienda verbal a la sociedad mercantil pública (...) para la realización del Servicio de apoyo a la vigilancia y uso público en el Parque Nacional del Teide, entre los días 1 y 27 de abril de 2015 (EXP. 535/2018 RO)\*.*

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

### I

1. El objeto del presente dictamen, solicitado por la Sra. Consejera de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad, es la Propuesta de Resolución del procedimiento de revisión de oficio de la denominada por la Administración "encomienda verbal" a la sociedad mercantil pública (...) (...) para la realización del Servicio de apoyo a la vigilancia y uso público en el Parque Nacional del Teide, entre los días 1 y 27 de abril de 2015.

2. La preceptividad del dictamen, el carácter obstativo de la declaración de nulidad que se pretende, la competencia del Consejo Consultivo para emitirlo y la legitimación de la Sra. Consejera para solicitarlo resulta 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 el primer precepto con el art. 106.1, de carácter básico, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), que resulta de aplicación a pesar de haberse dictado en el año 2015 el acto cuya revisión se insta, tal y como se prevé en la Disposición transitoria tercera, letra b), de aquella Ley, al establecer que «los procedimientos de revisión de oficio

---

\* Ponente: Sra. de Haro Brito.

iniciados después de la entrada en vigor de la presente Ley, se sustanciarán por las normas establecidas en ésta».

3. La ordenación de la revisión de oficio de las disposiciones y los actos nulos, que, como se ha dicho, se contiene en el art. 106 LPACAP, procede contra actos nulos que incurran en alguna de las causas de nulidad del art. 47.1 LPACAP y que, además, sean firmes en vía administrativa, firmeza que se acredita en este caso.

4. La Consejera de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad es la competente para incoar y resolver los procedimientos de revisión de oficio de los actos de su Departamento, de conformidad con lo previsto en el art. 29.1.g) de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, en relación con el art. 7 del Decreto 103/2015, de 9 de julio, del Presidente, por el que se determinan el número, denominación y competencias de las Consejerías.

5. En la tramitación del expediente no se ha incurrido en irregularidades procedimentales que impidan un pronunciamiento sobre el fondo del asunto, constando haberse realizado la audiencia a (...), interesada en el procedimiento de nulidad, que ha manifestado su conformidad al mismo, así como recabado el informe de los Servicios Jurídicos.

## II

Los antecedentes más relevantes, según la documentación obrante en el expediente, son los siguientes:

- Mediante Orden de 7 de marzo de 2014 del entonces Consejero de Educación, Universidades y Sostenibilidad, se encargó a la sociedad mercantil pública (...) la realización del «Servicio de apoyo a la vigilancia y uso público en el Parque Nacional del Teide, anualidades 2014-2015», por un importe de 820.657,40 €, encargo cuyas prestaciones fueron posteriormente ampliadas mediante las Órdenes de 11 de julio de 2014 y de 28 de septiembre de 2014, resultando un importe final total de 880.844,09 €.

El plazo de ejecución de dicha encargo abarcó desde el 16 de marzo de 2014 hasta el 31 de marzo de 2015.

- Posteriormente, mediante Orden de 28 de abril de 2015 se encargó a (...) el referido servicio para las anualidades 2015-2016, por un importe de 817.623,71 €, cuyo plazo de ejecución se inició el 28 de abril de 2015.

- Dado lo expuesto, entre el 1 y el 27 de abril de 2015, no existió encargo escrito a (...) para que prestara, durante esos días, el servicio a que se refieren las dos encargos citadas, si bien se acreditó posteriormente para tal periodo la existencia de un encargo verbal realizada por el entonces Director General de Protección de la Naturaleza. Así, consta en el expediente certificado del Director-Conservador del Parque Nacional del Teide, de 4 de enero de 2017, en el que se constata que “con fecha 30 de marzo de 2015 fue realizada encargo verbal por el entonces titular de la Dirección General de Protección de la Naturaleza, por la que se encargó a la empresa (...) que continuara prestando el servicio denominado «Apoyo a la vigilancia y uso público en el Parque Nacional del Teide» durante el periodo comprendido entre el 1 y el 27 de abril de 2015, en las mismas condiciones que regían para la encargo anterior del mismo servicio, que finalizó el 31 de marzo de 2015”. Asimismo se hace constar en posterior certificado emitido por el Servicio de Coordinación de Parques Nacionales de la Dirección General de Protección de la Naturaleza (DGPN), de 18 de enero de 2017.

- El 15 de junio de 2015 se emite informe del Director-Conservador del Parque Nacional del Teide en el que se detallan los servicios prestados por (...) entre los días 1 y 27 de abril de 2015, se cuantifican los mismos por importe de 64.438,12 €, con la conformidad de (...) según factura adjunta de fecha 27 de abril de 2015, concluyendo aquel informe, no obstante, que existe una imposibilidad material de proceder a la restitución de las prestaciones.

- El 29 de octubre de 2015 la Viceconsejera de Medio Ambiente formula propuesta de incoación de procedimiento de nulidad de las actuaciones relativas al encargo verbal.

- El 26 de noviembre de 2015 se dicta la Orden nº 122, por la Consejera de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad por la que se resuelve la incoación del citado procedimiento de nulidad.

- El 12 de diciembre de 2015 se remite oficio por (...) manifestando su conformidad con la incoación que aquel procedimiento con la solución aportada en el informe de 15 de junio de 2015 del Director-Conservador del Parque Nacional del Teide, en el que consta la realización a satisfacción de la Administración de las prestaciones por (...) y su cuantificación, procediendo su abono.

- Mediante informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos, de 29 de diciembre de 2015, se señala que las encargos de gestión están excluidas del ámbito

de aplicación del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSF), en virtud de lo dispuesto en su art. 4.1.n), en relación con el art. 26.4 de ese mismo cuerpo legal, y, por tanto, concluye que no procede tramitar el procedimiento de declaración de nulidad con arreglo a la citada norma, siendo lo procedente la incoación de procedimiento de revisión de oficio.

- El 18 de julio de 2016 se emite documento contable de Intervención General de Retención de Crédito por importe de 64.438,12 euros por los servicios prestados por (...) en abril de 2015.

- El 29 de julio de 2016 se emiten sendos certificados de realización de servicios prestados por (...) en las fechas de 1 al 27 de abril de 2015, adjuntando facturas por el importe de aquéllas, del Jefe de Sección Administrativa de Calidad Ambiental Oriental y de la Jefa de Servicio de Coordinación de Parques Nacionales.

- El 1 de agosto de 2016 se emite Propuesta de Resolución por la Viceconsejería de Medio Ambiente, de inicio de procedimiento de revisión de oficio.

- Mediante oficio de 13 de octubre de 2016 de la Secretaría General Técnica de la Consejería se interesa para que prospere la revisión de oficio, que se incorporen al expediente certificados que acrediten la existencia de encargo verbal, así como que se acredite la inexistencia de crédito suficiente para la concreta encargo referida.

- Con fecha 17 de enero de 2017 se emite Certificado por la Jefa del Servicio Económico-Administrativo de la DGPN, en el que se señala:

«que la encomienda no se formalizó por escrito mediante la correspondiente orden departamental, en la que se incluyera, al menos, una relación detallada de la actividad o actividades a las que afecte y su plazo de realización, tal como exige el artículo 32 de la Ley 4/2012, de 25 de junio, de medidas administrativas y fiscales;

— que no consta en el expediente propuesta del Centro Directivo competente por razón de la materia, en este caso de la Dirección General de Protección de la Naturaleza, pues no se encontraba en vigor del Decreto 141/2015, de 11 de junio, por el que se delegan funciones de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias en el Cabildo Insular de Tenerife, en materia de gestión del Parque Nacional del Teide;

— que no consta la concurrencia de las formalidades a que se refería el artículo 55.2 de la derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, para los actos verbales, actualmente previstas en el artículo 36.2 de la vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas;

– que no consta en el expediente documento contable de reserva de crédito presupuestario necesario para cubrir el gasto derivado de la encargo y garantizar el cumplimiento de lo previsto en el artículo 48 de la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de Hacienda Pública Canaria».

### III

En relación con la tramitación del procedimiento de revisión de oficio, ésta ha sido conforme a la normativa aplicable, constando los siguientes actos:

- El 12 de mayo de 2018 la Viceconsejera de Medio Ambiente formula propuesta de incoación de procedimiento de revisión de oficio del citado encargo verbal.

- El 29 de julio de 2018 se emite Certificado por el Servicio de Coordinación de Parques Nacionales de la DGPN en el que se acredita «que la empresa (...) ha realizado el servicio denominado «Apoyo a la vigilancia y el uso público en el Parque Nacional del Teide» durante el periodo comprendido entre el 1 y el 27 de abril de 2015, ambos inclusive, por encargo verbal del Director General de Protección de la Naturaleza del Gobierno de Canarias».

- Mediante Orden nº 240, de 28 de septiembre de 2018, de la Consejera de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad, se incoa el presente procedimiento de revisión de oficio del encargo verbal a (...) para la realización del servicio de apoyo a la vigilancia y uso público en el Parque Nacional del Teide, entre los días 1 y 27 de abril de 2015, concediendo trámite de audiencia a la interesada, lo que se le notifica el 2 de octubre de 2018.

- El 2 de octubre de 2018 la interesada presenta escrito en el que solicita que se le indemnice en la cantidad de 64.438,12 €, tras exponer lo siguiente:

«(...) prestó el servicio de apoyo a la vigilancia y uso público en el Parque Nacional del Teide, del 1 al 27 de abril de 2015, a entera satisfacción de esa Administración, emitiendo, con fecha de 17 de abril de 2015, la factura nº 543815124, por importe de 64.438, 12€, la cual ha sido impagada, provocándose un empobrecimiento injusto de esta mercantil.

En consecuencia, manifiesta su conformidad a lo indicado en la Orden de la Consejera de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad del Gobierno de Canarias, en virtud de la cual se incoa un procedimiento de revisión de oficio de la encomienda verbal realizada a (...), al objeto de que se le indemnice con el importe de la prestación realizada, al amparo de dicha encargo, que asciende a 64.438,12 €».

- El 3 de octubre de 2018 se dicta Propuesta de Resolución.

- El 18 de octubre de 2018 se emite informe de conformidad a Derecho por la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos, sin perjuicio de determinadas observaciones que son contestadas en informe de la Secretaría General Técnica, de 26 de octubre de 2018.

## IV

1. En cuanto al fondo del asunto, la Propuesta de Resolución viene a declarar la nulidad de lo que estima es una “encomienda verbal” realizada a (...), por haberse realizado prescindiendo del procedimiento legalmente previsto, en virtud de lo establecido en el art. 62.1.e) LRJAP-PAC, al señalar que se realizó incumpliendo las cautelas formales que para los actos verbales establece el art. 55.2 LRJAP-PAC («En los casos en que los órganos administrativos ejerzan su competencia de forma verbal, la constancia escrita del acto, cuando sea necesaria, se efectuará y firmará por el titular del órgano inferior o funcionario que la reciba oralmente, expresando en la comunicación del mismo la autoridad de la que procede»); porque se acordó sin propuesta alguna del titular del centro directivo correspondiente; porque se acordó contraviniendo lo dispuesto por el art. 32 de la Ley 4/2012, de 25 de junio, de Medidas Administrativas y Fiscales, que establece que las encargos de gestión que nos ocupan se formalizarán por escrito y regularán mediante los instrumentos jurídicos, que deberán ser autorizados por el titular del Departamento al que estén adscritas las entidades encomendadas, y deberán incluir, al menos, una relación detallada de la actividad o actividades a las que afecten y su plazo de realización; y porque se realizó sin la tramitación de la documentación contable que acreditase la existencia de consignación presupuestaria suficiente para realizar el encargo, lo que supone su nulidad de pleno derecho conforme preceptúa el art. 48 de la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de Hacienda Pública Canaria.

En resumen, la encomienda, según la Propuesta, fue realizada «sin soporte documental alguno».

Consta que por oficio de 13 de octubre de 2016 la Secretaría General Técnica de la Consejería interesaba, para que prosperara la revisión de oficio, acordó que se incorporaran al expediente certificados que acreditaran la existencia de encomienda verbal, así como que se acreditara la inexistencia de crédito suficiente para la concreta encargo referida.

2. Pues bien, este Consejo Consultivo ha insistido reiteradamente en sus dictámenes en el carácter restrictivo de la apreciación de las causas de nulidad.

Así, en un asunto semejante al que nos ocupa, en nuestro Dictamen 12/2016, de 12 de enero, señalábamos:

«(...) La Jurisprudencia del Tribunal Supremo, por todas, STS de 20 de diciembre del 2005, tiene establecido que la acción de nulidad también constituye una vía excepcional cuando concurre alguno de los supuestos previstos legalmente como causas determinantes de la revisión, y que taxativamente están enumerados, debiéndose interpretar de forma restrictiva tanto los supuestos como su contenido y alcance, todo ello en virtud del principio de seguridad jurídica.

Partiendo de lo anterior y respecto a la causa de nulidad esgrimida en la Propuesta de Resolución, la Jurisprudencia del Tribunal Supremo ha sido especialmente restrictiva en cuanto al tratamiento de este motivo, señalando que los defectos formales necesarios para aplicar esta nulidad deben ser de magnitud ("es preciso que se haya prescindido total y absolutamente del procedimiento) que no baste la omisión de alguno de estos trámites, por lo que resulta necesario ponderar en cada caso las consecuencias producidas por tal omisión a la parte interesada, la falta de defensa que realmente haya originado y, sobre todo, lo que hubiera podido variar el acto administrativo originario en caso de haberse observado el trámite omitido" (SSTS de 17 de octubre de 1991 y 31 de mayo de 2000).

Por lo tanto, no cualquier irregularidad puede dar lugar a la nulidad de pleno derecho pretendida, por cuanto que la Jurisprudencia viene exigiendo bien la ausencia de todo trámite, bien haber utilizado un procedimiento no previsto. Dicho en otros términos, que sea un acto verbal no es sinónimo de que se haya dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido y que, por tanto, esté incurrido en vicio de nulidad, puesto que si no se acreditase la causa de nulidad alegada en los términos exigidos por la Doctrina jurisprudencial y consultiva que lo interpreta, debe presumirse que el acto verbal es válido y produce sus efectos desde la fecha en que se dicten (art. 56 LRJAP-PAC)».

3. Llegados a este punto, habría de determinarse cuál es el procedimiento legalmente establecido para este tipo de actos (encargos de gestión) con el objeto de verificar si incurre en causa de nulidad al haberse dictado prescindiendo de tal procedimiento, con las limitaciones jurisprudenciales expuestas, y es que los arts. 4.1.n) y 24.6 LCSP excluyen de su ámbito de aplicación los «negocios jurídicos» que se encarguen a «los entes, Organismos y entidades del sector público» como «medios propios y servicios técnicos» de aquellos poderes adjudicadores para los que realicen la parte esencial de su actividad cuando estos ostenten sobre los mismos un control análogo al que pueden ejercer sobre sus propios servicios", lo que acontecerá si se pueden efectuar encargos obligatorios de gestión fijadas unilateralmente por el encomendante y cuya retribución se fije por referencia a tarifas «aprobadas por la

entidad pública de la que dependan». Si se trata de sociedades, la totalidad del capital tendría que ser de «titularidad pública».

En el presente caso se ha acreditado que se produjo encargo verbal, según los certificados que obran en el expediente, el 30 de marzo de 2015; y en tal momento el régimen jurídico de (...) era, como señala la Propuesta de Resolución, el establecido en las siguientes normas:

- La Disposición Adicional vigésima quinta del hoy derogado TRLCSP, que establecía que «(...) y sus filiales integradas en el grupo definido en el apartado anterior tienen la consideración de medios propios instrumentales y servicios técnicos de la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y los poderes adjudicadores dependientes de ellas, estando obligadas a realizar, con carácter exclusivo, los trabajos que éstos les encomienden en las materias señaladas en los apartados 4 y 5» (entre otras, la materia de conservación y protección del medio natural y medioambiental).

- El Real Decreto 1072/2010, de 20 de agosto, por el que se desarrolla el régimen jurídico de (...) y de sus filiales, cuyo art. 2.1 dispone que (...) y sus filiales son medio propio instrumental y servicio técnico de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas y de los poderes adjudicadores dependientes de aquella y de éstas.

Por tanto, el encargo verbal de la DGPN a (...) constituyó un encargo no contractual que estaba sometido a las prescripciones del art. 32 de la Ley 4/2012, de 25 de junio, de medidas administrativas y fiscales (en su redacción vigente en aquel momento), precepto en el que se regula el régimen jurídico de las encargos a este tipo de entidades que funcionan como medio propio de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.

4. A la vista de la citada normativa, nos encontramos con que en el presente expediente ha quedado debidamente acreditado que el 30 de marzo de 2015 el entonces Director General de Protección de la Naturaleza realizó un encargo verbal a (...) para que, a partir del día 1 de abril de ese mismo año, continuara prestando el servicio de apoyo a la vigilancia y uso público del Parque Nacional del Teide.

Así resulta de los certificados del Director-Conservador del Parque y del Servicio de Coordinación de Parques Nacionales de la DGPN, de 4 y 18 de enero de 2017, respectivamente.



Asimismo, resulta de aquellos certificados, así como del informe emitido por el Director-Conservador del Parque con fecha 15 de junio de 2015, que los servicios objeto de ese encargo verbal fueron prestados de forma continuada hasta el día 27 de abril de 2015.

Sin embargo, tal y como se certifica por el Servicio Económico-Administrativo de la DGPN el 17 de enero de 2017, el encargo no se formalizó por escrito mediante la correspondiente orden departamental, en la que se incluyera, al menos, una relación detallada de la actividad o actividades a las que afecte y su plazo de realización, tal y como exige el art. 32 de la Ley 4/2012, de 25 de junio, de medidas administrativas y fiscales. Tampoco consta en el expediente propuesta del Centro Directivo competente por razón de la materia, en este caso de la Dirección General de Protección de la Naturaleza. No consta, asimismo, la concurrencia de las formalidades a que se refería el art. 55.2 de la LRJAP-PAC para los actos verbales. Finalmente, tampoco consta en el expediente documento contable de reserva de crédito presupuestario necesario para cubrir el gasto derivado del encargo y garantizar el cumplimiento de lo previsto en el art. 48 de la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de Hacienda Pública Canaria.

Por ello, la Propuesta de Resolución concluye:

«Es decir, que para formalizar el encargo no se evacuó trámite alguno; constando únicamente la existencia de la mencionada comunicación verbal del entonces Director General a (...), realizada el 30 de marzo de 2015 al margen de toda formalidad y procedimiento. Por tanto, debe considerarse que dicha encargo verbal fue efectuada prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, incurriendo por ello en la causa de nulidad de pleno derecho contemplada en el artículo 47.1.e) de la LPAC'15.

En este sentido:

a) Si bien el art. 32 de la Ley 4/2012, de 25 de junio, de medidas administrativas y fiscales, en su redacción vigente en el momento de la encargo, no detallaba o pormenorizaba el procedimiento específico para la formalización de las encargos, sí que exigía su formalización por escrito mediante Orden Departamental de la persona titular de la Consejería, en la que se debía incluir una relación detallada de la actividad o actividades encomendadas y su plazo de realización (apartado 2 del artículo).

Dicha Orden Departamental es un trámite esencial, pues como bien expone la Viceconsejería de Medio Ambiente en su propuesta de 12 de mayo de 2018, es en ella donde se fijan "una serie de condiciones y obligaciones para la entidad que recibe el encargo

tendientes a asegurar su correcta ejecución y el cumplimiento de las leyes y reglamentos vigentes en distintos ámbitos (sectorial, laboral, etc), así como otras previsiones como el nombramiento de un director técnico en representación de la Administración o la entrega periódica de documentación acreditativa de la paulatina realización de la obra o prestación del servicio, constituyendo todos estos mecanismos formas eficaces de control sobre la actuación encomendada que en el caso de un acto verbal no es posible implementar (SSTS de 17 de octubre de 1991 y 31 de mayo de 2000)”.

Sin embargo, dicho acto, reservado a la máxima autoridad del Departamento, nunca fue dictado, emitiéndose en su lugar una mera comunicación verbal del entonces Director General de Protección de la Naturaleza (que, a mayor abundamiento, carecía de competencia para ello).

b) A ello hay que añadir la omisión de otros trámites aplicables con carácter general a todos los procedimientos administrativos; y así, por ejemplo, no se emitió informe jurídico, técnico o económico alguno, y tampoco existió propuesta de resolución del órgano instructor (la DGPN o la Viceconsejería de Medio Ambiente).

Por otro lado, a pesar de tratarse de un procedimiento de gasto (al tener por objeto un encargo de carácter oneroso), no se evacuaron los trámites propios de este tipo de expedientes, no habiéndose emitido documento contable alguno que diera cobertura a la encargo por el importe correspondiente.

c) Además, como señala el Servicio Económico-Administrativo de la DGPN, el acto verbal ni siquiera fue posteriormente confirmado por escrito, con las formalidades previstas en el art. 55.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (actual art. 36.2 de la LPAC'15).

En resumen, no estamos ante una simple o puntual irregularidad formal no invalidante, sino ante una omisión total de procedimiento, en virtud de la cual se hurtó a la Administración (y por tanto al interés general) la posibilidad de haber sometido el encargo a los preceptivos controles de legalidad sustantiva, procedimental, financiera y documental.

Todo ello determina que estemos ante un acto verbal que fue distinto del que legalmente debió dictarse, y que determinó para la Administración la imposibilidad de establecer condiciones y controles expresos sobre el encargo a (...). Por tanto, se cumple el requisito que, al respecto, el Consejo Consultivo de Canarias considera necesario para apreciar la presente causa de nulidad de pleno derecho (véase el Dictamen de dicho Consejo nº 12/2016, de 12 de enero, en el que se consideró no ajustada a Derecho la revisión de oficio de un acto verbal, debido a que “ni existen consecuencias producidas por omisión del procedimiento ni se aprecia que algo hubiera variado en el acto administrativo originario en caso de haberse observado el trámite”»).

Coincidimos con la Propuesta de Resolución analizada en que el acto realizado careció de requisitos formales que exige una encomienda previstos en el

anteriormente mencionado artículo 32 de la Ley 4/2012, de 25 de junio, de medidas administrativas y fiscales.

5. Ahora bien, pese a ello, no concurren en este caso los presupuestos necesarios para acordar la nulidad del acto cuya revisión se promueve por las siguientes razones:

Primera. A diferencia de lo que reseña la Propuesta, en el encargo verbal, que se realiza a la misma empresa que venía prestando los servicios, y que pasó posteriormente a seguir realizándolos, sí se entiende que se habría procedido a señalar causa, plazo y condiciones.

Así lo reconoce la propuesta de inicio del procedimiento de revisión de oficio, de 12 de mayo de 2018, de la Viceconsejera de Medio Ambiente, en cuyo apartado de antecedentes se relata la sucesión de acontecimientos que dio lugar a dicho encargo irregular, señalando:

«Durante la tramitación de la segunda encargo a (...) (que más tarde sería formalizada mediante la citada Orden de 27 de abril de 2015), el expediente "sufrió un notable retraso por motivos de distinta índole, por lo que previamente a su aprobación se extinguió el plazo de la encargo que estaba vigente y que venía ejecutando la empresa (...) desde el 1 de abril de 2014 hasta el 31 de marzo de 2015, no dictándose la nueva orden de encargo hasta el 28 de abril de 2015, quedando por tanto fuera de su cobertura el periodo comprendido entre el 1 y el 27 de abril de 2015".

De ahí que ante la ineludible necesidad de que continuara ofreciéndose el servicio de atención al público y vigilancia en el Parque Nacional, dado el ingente número de visitantes que recibe diariamente este espacio natural de interés turístico nacional, fue dictada instrucción verbal por el entonces titular de la Dirección General de Protección de la Naturaleza con fecha 30 de marzo de 2015 en orden a que se continuara realizando el servicio por (...) en las mismas condiciones que regían hasta el momento de finalización de la encargo anterior. Concretamente el servicio fue realizado por la citada empresa entre los días 1 y 27 de abril de 2015».

Segunda. Por otro lado, debemos reseñar que la ausencia de competencia no se ha esgrimido por la Administración, soslayando el hecho al ponerlo entre paréntesis, pues, efectivamente, tal acto quedaría convalidado por los posteriores al beneficiarse la Administración del mismo.

Tercera. En contra de lo expresado en la Propuesta de Resolución, la inexistencia de procedimiento formal no ha conllevado alteración alguna en el resultado que se

habría obtenido de haberse tramitado aquél, y a tal efecto debemos recordar que, como tantas veces se ha señalado por este Consejo Consultivo y por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, ha de advertirse que la revisión de oficio supone 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. Por ello, debe ceñirse la revisión de oficio a las causas graves y tasadas del art. 47.1 LPACAP, cuyos presupuestos no pueden entenderse de manera amplia, sino restrictiva, sin que sea ésta una vía de impugnación de actos anulables.

Cuarta. Debe tenerse en cuenta, además, el breve periodo de su duración, en concreto, 27 días.

Quinta. Tampoco concurriría el vicio de nulidad previsto en el art. 48 de la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria, como acertadamente señala la Propuesta de Resolución, contrariamente a lo señalado en el certificado del Servicio Económico-Administrativo de la DGPN el 17 de enero de 2017, consistente en la omisión del documento contable. En este sentido, señala, correctamente, la Propuesta de Resolución:

«debe aclararse que dicha irregularidad no ha sido determinante de la causa específica de nulidad de pleno derecho prevista en el art. 48 de la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria, que señala que “no podrán adquirirse compromisos de gasto ni adquirirse obligaciones por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos y las disposiciones generales con rango inferior a Ley que incumplan esta limitación”.

Y es que el mero vicio formal de no haber emitido la citada documentación contable, no equivale, por sí solo, a la inexistencia o insuficiencia real de crédito presupuestario a la fecha del encargo: dicha inexistencia o insuficiencia debe ser acreditada o certificada por el centro gestor, lo cual no ha ocurrido en el presente caso.

Al contrario, la Viceconsejería de Medio Ambiente reconoce en su propuesta de 12 de mayo de 2018 que dicho crédito presupuestario sí existía, si bien ello no se tradujo en documento contable alguno».

Por ello, entendemos que la Propuesta de Resolución no es conforme a Derecho al declarar la nulidad de lo que denomina “encomienda” verbal de gestión a la sociedad mercantil pública (...) para la realización del Servicio de apoyo a la

vigilancia y uso público en el Parque Nacional del Teide, entre los días 1 y 27 de abril de 2015.

Sexta. Y en fin, tampoco puede dejar de destacarse que el ejercicio de la revisión está sometido a los límites generales establecidos en el artículo 110 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común - anterior artículo 106 de la LRJAP-PAC- que determina que las facultades de revisión no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes, observándose que en este caso se trata de una prestación realizada hace más de 3 años (entre el 1 y el 27 de abril de 2017), realizado pacíficamente el encargo a solicitud de la Administración que lo ha recibido, durante un breve periodo de tiempo, entre dos encomiendas realizadas correctamente, y emitiéndose factura aceptada, lo que genera obligación de su abono, supone un límite que impide el ejercicio de la facultad de revisión que resultaría contrario a la equidad, buena fe y al derecho de los particulares.

A la misma conclusión debemos llegar en aplicación del artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que obliga a las Administraciones Públicas a servir con objetividad los intereses y respetar en su actuación y relaciones los principios de buena fe y confianza legítima y lealtad institucional.

Por lo demás, podría resultar de aplicación en este punto un principio favorable al mantenimiento de la protección de la continuidad en el servicio público recogido en la legislación de contratos.

6. En cuanto al abono de las prestaciones, la Propuesta de Resolución, señala que las actuaciones realizadas por (...) entre el 1 y el 27 de abril de 2015 consistieron en prestaciones de hacer, concretamente de apoyo en tareas materiales de vigilancia y de asistencia al público. Por tanto, por la propia naturaleza de las actuaciones, no es posible la restitución efectiva o *in natura* (arts. 1303 y concordantes del Código Civil) de dichas prestaciones realizadas por (...), por lo que se ha generado un enriquecimiento injusto en favor de esta Administración autonómica, pues dicha sociedad mercantil no ha percibido contraprestación alguna por los trabajos realizados.

En tal sentido, entendemos que no resulta aplicable, como pretende la Administración, la figura del enriquecimiento injusto que exige la existencia de un

enriquecimiento patrimonial del enriquecido (al haber recibido la Administración una prestación efectiva), un correlativo empobrecimiento de (...) (como consecuencia de no haber recibido dicha sociedad contraprestación alguna), y la ausencia de causa o justo título que justifique tal enriquecimiento y empobrecimiento correlativos, pues del apartado anterior de este informe se concluye que sí existió justo título, al no ser nulo de pleno derecho el encargo verbal que motivó los trabajos de (...)

Por ello, el abono de las prestaciones de (...) no debe realizarse por la vía de la indemnización, sino por la del abono de las prestaciones en virtud de los términos del encargo, que, tal y como se ha expuesto, son los de la encomienda anterior, que figuraba por escrito.

Procede, pues, el abono de la prestación realizada por (...) según la factura obrante en el expediente, por importe de 64.438,12 €, figurando, por otra parte, documento contable RC contabilizado, por importe de 64.438,12 €, con cargo a la aplicación presupuestaria 12.07.456L.2100200, «SVMA-REV.OFICIO APOYO VIGILANCIA PN TEIDE 2015», habiéndose acreditado con ello la existencia de crédito presupuestario adecuado y suficiente para atender la mencionada indemnización.

## C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución se considera no ajustada a Derecho, pues no procede la revisión de oficio del encargo verbal realizado a la sociedad mercantil pública (...) para la realización del Servicio de apoyo a la vigilancia y uso público en el Parque Nacional del Teide, entre los días 1 y 27 de abril de 2015.