Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 4 de julio de 2024.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Cabildo 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 DE GESTIÓN DE LOS CENTROS DE ATENCIÓN A MENORES CON (...)» por importe total de 669.756,88 euros (EXP. 346/2024 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por la Sra. Consejera de Gobierno de Política Social, Accesibilidad, Igualdad y Diversidad del Cabildo de Gran Canaria el 24 de mayo de 2024 (se entiende que por delegación de su Presidente aunque no consta resolución de delegación en el escrito de solicitud de dictamen) con registro de entrada en este Consejo consultivo el 27 mayo de 2024, 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 gestión de los centros de atención a menores con la Asociación (...) a partir de octubre de 2023*», por las prestaciones efectuadas de julio a diciembre de 2023 y enero y febrero de 2024, cuyo importe asciende a 669.756,88 euros. Respecto al correcto período incluido en este procedimiento, este Consejo Consultivo se expresará detenidamente en el Fundamento IV.3 del presente Dictamen.

2. La legitimación de la Sra. Consejera de Gobierno de Política Social, Accesibilidad, Igualdad y Diversidad 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

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

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 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, 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. En este caso, se ha otorgado el trámite de vista y audiencia a la entidad prestadora del servicio pues, con fecha 17 de mayo de 2024, se notificó la Resolución de inicio del expediente. Con la misma fecha, la entidad ha prestado su conformidad.

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, 386/2023, de 5 de octubre, 412/2023, de 19 de octubre, 452/2023, de 7 de noviembre y 533/2023, de 21 de diciembre, 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, de acuerdo con 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 que 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, en este caso, corresponde a la Consejera de Política Social, Accesibilidad, Igualdad y Diversidad del Cabildo de Gran Canaria.

6. En la Propuesta de Resolución, la Administración manifiesta, acerca de la causa de nulidad de pleno derecho del contrato cuya nulidad se pretende declarar, que: *«El artículo 39.1 del a Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP) establece como 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».* Se transcribe literalmente el art. 47.1 LPACAP y se señala *«En el presente caso, no se ha celebrado el concierto de servicios para la prestación de los mismos sin solución de continuidad y la Sección de Acogimiento de Menores y el Gerente del IAS informan que se ha seguido con la prestación de los servicios, no obstante, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido».*

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, 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 22 de abril de 2024 de la Consejera de Gobierno de Política Social, Accesibilidad,

Igualdad y Diversidad del Cabildo de Gran Canaria), el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad, plazo que se cumpliría el día 22 de octubre de 2024, por lo que no han incurrido en caducidad al no haber transcurrido el citado plazo.

II

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

1. El Cabildo de Gran Canaria asumió, entre otras, la competencia de la gestión de centros y servicios públicos de acogida de carácter insular o supramunicipal y aquellos que tengan incidencia en la población insular, en virtud del Decreto 159/1997, de 11 de julio, de transferencias de competencias de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias a los Cabildos Insulares, y Decreto 204/1997, de 7 de agosto, de traspaso de servicios, medios personales, materiales y recursos al Cabildo Insular de Gran Canaria para el ejercicio de las competencias transferidas en materia de prestación de servicios especializados en cuestiones de prevención, ejecución de las medidas de amparo que se establecen en la Ley 1/1997, de 7 de febrero, de Atención Integral a los Menores, y asesoramiento y cooperación técnica, jurídica y económica a las entidades municipales, de acuerdo con lo establecido en la legislación de régimen local.

2. En virtud de la transferencia otorgada, el Cabildo de Gran Canaria ha suscrito Convenios de Colaboración con diversas entidades sin ánimo de lucro. El 18 de diciembre de 2008, formaliza con diferentes entidades especializadas en materia de menores, Convenios de Colaboración que tienen por objeto la gestión de centros de acogimiento residencial, dado que se carece de una red pública propia suficiente para dar cabida a todo el número de plazas de menores en desamparo o guarda, necesarias para ejercer la competencia transferida por el Gobierno de Canarias.

3. Posteriormente, se formalizan Adendas a los Convenios suscritos, a fin de prorrogar su vigencia. Mediante Resoluciones 121/11, de 31 de mayo y 119/2012, de 4 de mayo, se prorroga la vigencia de los mismos «*hasta la adjudicación de los contratos administrativos de la gestión de servicios públicos (…) ».*

4. La Red pública de centros está formada por 4 centros de acogida inmediata (en adelante CAI) y 40 hogares de menores, con un total de 423 plazas. De este número de plazas, 50 son gestionadas directamente por el Cabildo de Gran Canaria (1 CAI de 10 plazas y 4 hogares de 10 plazas cada uno); y el resto de plazas, 373,

mediante gestión indirecta por parte de entidades sociales (3 CAIs y 36 hogares). A partir del año 2016, se ha procedido a la creación de nuevos hogares y centros de acogida inmediata, dada la necesidad de adoptar medidas extraordinarias para hacer frente a la llegada masiva de menores extranjeros no acompañados (MENAS), que han saturado los recursos existentes hasta el momento.

5. Las entidades sociales que gestionan los Centros y Hogares de acogimiento residencial de menores en situación de desamparo o guarda lo hacen en virtud de convenios de colaboración, contratos administrativos adjudicados por tramitación de emergencia o contratos administrativos adjudicados por tramitación ordinaria.

6. En el caso concreto de la Asociación (...) no consta en la documentación aportada, que se haya formalizado Convenio de colaboración para la prestación del servicio. La prestación del servicio por esta asociación se venía efectuando a través de contratos administrativos de servicios adjudicados por el procedimiento de emergencia.

Así, consta que mediante Resolución n.º: 1664/2018 sobre la *«declaración de emergencia y adjudicación para la puesta en funcionamiento de un centro de acogimiento residencial para menores extranjeros no acompañados en situación de desamparo de 20 plazas»*, en la que se RESUELVE con el siguiente tenor literal:

«PRIMERO.- Declarar de emergencia la actuación dirigida a poner en funcionamiento UN (1) Centro de Acogimiento Residencial para menores extranjeros no acompañados en situación de desamparo o guarda, dada la necesidad de actuar de forma inmediata para paliar el peligro para la vida en el que se encuentran los menores extranjeros no acompañados llegados a la isla de Lanzarote y alojados de forma excepcional en el Albergue de La Santa.

SEGUNDO.- Adjudicar a la entidad (...) (CIF (...)), toda vez que es la que en su oferta manifiesta que cuenta con la capacidad y solvencia necesaria y con los medios materiales y personales apropiados para poner en funcionamiento y habilitar con carácter inmediato la gestión de UN CENTRO DE ACOGIMIENTO RESIDENCIAL PARA MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS EN SITUACIÓN DE DESAMPARO O GUARDA DE VEINTE PLAZAS (20), al precio de 130 EUROS PLAZA/DÍA NATURAL, que deberá iniciar su ejecución en el plazo de 15 días naturales a contar desde la notificación de la presente resolución».

7. En Sesión Ordinaria celebrada por el Consejo de Gobierno Insular, el día 5 de marzo de 2018, se adoptó el siguiente acuerdo:

«10.- ASUNTOS DE URGENCIA.-

Tras la preceptiva declaración de urgencia motivada en los respectivos escritos/informes que constan en cada uno de los expedientes administrativos y habiendo sido ésta adoptada por unanimidad, se entra en el estudio y resolución de los siguientes asuntos:

10.1. POLÍTICA SOCIAL Y ACCESIBILIDAD.-

10.1.1. Aprobación del Expediente de Contratación del servicios denominado "Gestión de 26 hogares de Acogimiento Residencial de Menores en Situación de Desamparo o guarda en la Isla de Gran Canaria -13 LOTES" con un plazo de 3 años».

8. En Sesión Ordinaria celebrada por el Consejo de Gobierno Insular, el día 1 de abril de 2019, se adoptó el siguiente acuerdo:

«9.- POLÍTICA SOCIAL Y ACCESIBILIDAD.-

9.1. Aprobación del Expediente de Contratación XP0035/2018 del servicio denominado "Gestión de 30 hogares de acogimiento residencial de menores en situación de desamparo o guarda en la Isla de Gran Canaria-15 lotes"».

9. El 12 de agosto de 2021 en remite *«SOLICITUD DE OFERTA AL CONTRATO DE EMERGENCIA DEL SERVICIO DE GESTIÓN DE LOS HOGARES DE ACOGIMIENTO RESIDENCIAL DE MENORES EN SITUACIÓN DE DESAMPARO O GUARDA, a favor de la entidad Asociación (...), donde SE SOLICITA CONFORMIDAD para contratar con la esta entidad el servicio de gestión de UN HOGAR de acogimiento residencial de menores en situación de desamparo o guarda, en las condiciones técnicas y administrativas incluidas en el presente documento, con las ratios mínimas de personal exigidas, a un precio de la plaza de 121,31€ por menor/día, con fecha de efectos a partir del 24 de agosto de 2021 y hasta que se adjudique el expediente de contratación del servicio de gestión de los hogares de acogimiento residencial de menores en situación de desamparo o guarda, mediante procedimiento abierto y en todo caso hasta el 23 de febrero de 2022, a efectos de ser estudiada por esta Consejería y proceder en su caso, a la inmediata adjudicación de los mismos».*

10. El 13 de agosto de 2021 se emite resolución n.º 163/2021 sobre *«DECLARACIÓN DE EMERGENCIA Y ADJUDICACIÓN DE CONTRATO DE SERVICIOS DE PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DE UN NUEVO HOGAR DE ACOGIMIENTO PARA MENORES EN SITUACIÓN DE DESAMPARO O GUARDA», en la que se resuelve con el siguiente tenor literal:*

«PRIMERO.- Adjudicar por tramitación de emergencia el contrato de servicios de puesta en funcionamiento de un nuevo hogar de acogimiento de menores (10 plazas) en situación de desamparo o guarda.

SEGUNDO.- Adjudicar a la entidad Asociación (...) (CIF:(...)) el contrato de servicios de apertura de un hogar de acogimiento de menores en situación de desamparo o guarda (10 plazas), por contar con la capacidad y solvencia necesarias, así como los medios materiales y personales apropiadas para poner en funcionamiento y habilitar dicho centro, con un precio

de 121,31€ por menor y día, y de acuerdo con las condiciones técnicas y administrativas del contrato incluidas en el documento notificado por comparecencia e identificado como CECM/2021».

11. El 14 de febrero de 2023 la Intervención General, emite Reparo en relación con el reconocimiento de obligaciones derivadas de la gestión de los centros de atención a menores con diversas asociaciones sin ánimo de lucro y fundaciones, en los siguientes términos:

«El 30 de marzo de 2016 esta intervención General formuló reparo suspensivo, basado en lo establecido en el artículo 216,2c) del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, respecto del reconocimiento de obligaciones, en favor de diversas asociaciones y fundaciones, en concepto de emergencia, prórroga y sobreocupación de plazas en la gestión de los centros de atención a menores en el primer semestre del año 2016, con cargo a las aplicaciones presupuestarias denominadas "Convenios Acogimiento de Menores, Ongs." y "Contratos de Gestión de Centros de Menores", y de acuerdo al resumen que se recogía en su Anexo I.

Esta intervención General desde marzo de 2010, a la vista de un estudio realizado sobre la naturaleza jurídica de este tipo de gestión, informó desfavorablemente la primera prórroga de estos convenios, considerando que la naturaleza jurídica de la relación a entablar con las Entidades sin ánimo de lucro para la prestación de los comentados servicios, es indudablemente, la propia de un contrato.

Hasta la tramitación y definitiva adjudicación de los preceptivos contratos, se hacía necesario continuar en la prestación del servicio para garantizar la atención integral a menores, por lo que se ha venido prorrogando la vigencia de los Convenios hasta la actualidad por parte del Servicio de Política Social.

Sin embargo, respecto al estado de tramitación de este expediente, y conforme a lo dispuesto en el Acuerdo del Consejo de Gobierno Insular en Sesión ordinaria del pasado 3 de octubre de 2022, se acordó "no continuar con la tramitación del procedimiento de contratación de la "Gestión de 36 Hogares de Acogimiento Residencial para Menores en situación de desamparo o guarda en la isla de Gran Canaria distribuidos en 18 lotes", dejando en consecuencia sin efecto el acuerdo de este Consejo de Gobierno, en sesión celebrada el día 6 de julio de 2020, por el que se encomendó al Instituto de Atención Social y Sociosanitaria la tramitación de dicho expediente".

Igualmente se acordó "sustituir dicha contratación mediante el impulso por el Servicio de Política Social, adscrito a la Consejería de Gobierno de Política Social y Accesibilidad del Cabildo Insular, de la celebración de los conciertos oportunos a la vista del Decreto

144/2021, de 29 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del Concierto Social en el Ámbito de los Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Canarias."

Por tanto, transcurrido un período de trece años desde la primera prórroga en el año 2009, de la situación actual del expediente se deduce que la contratación de la gestión de la mayor parte de los centros ha vuelto a iniciarse (en este caso, a través de la figura del concierto social) y sigue, por tanto, sin culminarse.

Después de emitidos los reparos citados, la Consejería de Política Social y Accesibilidad propone nuevas obligaciones, por el mismo concepto (gestión de centros de acogimiento residencial) aunque referidas a otro período, importe y tercero que las obligaciones objeto del inicial reparo.

Por tanto, toda vez que estas obligaciones se encuentran en las mismas circunstancias que las que fueron objeto de los anteriores reparos y exigen idéntico informe desfavorable debido a las razones citadas en el mismo, que se refieren a la inadecuación del procedimiento del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y de conformidad con lo establecido en el 216.2 c) del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo que señala que:

"Si el reparo afecta a la disposición de gastos, reconocimiento de obligaciones u ordenación de pagos, se suspenderá la tramitación del expediente hasta que aquél sea solventado: (...) .c) En los casos de omisión en el expediente de requisitos o trámites esenciales del procedimiento seguido en su contratación, es por lo que igualmente se formula reparo suspensivo del reconocimiento de dichas obligaciones, basado en lo establecido en el artículo 216.2 c) del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, al omitirse requisitos o trámites que pudieran dar lugar a la nulidad del acto y encontrarse entre los supuestos contemplados en el art. 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas"».

12. Según informe emitido el 24 de mayo de 2024 por el IAS, actualmente la entidad (...), presta sus servicios en los Centros y Hogares de acogimiento residencial de menores en situación de desamparo o guarda, servicios que han ido prestando en 2 hogares (Hogares infantiles: «*Almatriche*», «*Bentayga*»).

Actualmente se están tramitando dos expedientes de concertación social, uno para la gestión de 5 Centros de atención inmediata (CAI), y otro para la gestión de 40 hogares de menores de edad con un total de trescientas noventa y seis plazas.

13. Con fecha 2 de octubre de 2023, la Consejera de Gobierno de Política Social, Accesibilidad, Igualdad y Diversidad dictó DECLARACIÓN DE NULIDAD DE PLENO DERECHO DE LA CONTRATACIÓN VERBAL DEL «*SERVICIO DE GESTIÓN DE LOS CENTROS*

DE ATENCIÓN A MENORES CON ASOCIACIÓN (...)», A PARTIR DEL 1 DE MARZO DE 2021, ordenando *«Abonar a la (...) con CIF (...), por importe de 574.649,7€ correspondiente a los meses de diciembre de 2022, enero, febrero, marzo, abril y mayo de 2023».*

14. Con fecha 28 de diciembre de 2023, la Consejera de Gobierno de Política Social, Accesibilidad, Igualdad y Diversidad dictó la DECLARACIÓN DE NULIDAD DE PLENO DERECHO DE LA CONTRATACIÓN VERBAL DEL «*SERVICIO DE GESTIÓN DE LOS CENTROS DE ATENCIÓN A MENORES CON (...)*», A PARTIR DEL MES DE MAYO DE 2023, ordenando *«Abonar a la entidad (...), con CIF (...), por importe de 349.346,92€, correspondiente a los meses de mayo, junio, julio, agosto y septiembre de 2023».*

15. Con fecha 18 de enero de 2024, la Consejera de Gobierno de Política Social, Accesibilidad, Igualdad y Diversidad dictó la DECLARACIÓN DE NULIDAD DE PLENO DERECHO DE LA CONTRATACIÓN VERBAL DEL «*SERVICIO DE GESTIÓN DE LOS CENTROS DE ATENCIÓN A MENORES CON (...)*», A PARTIR DEL MES DE SEPTIEMBRE DE 2023, ordenando *«Abonar a la entidad (...), con CIF (...), por importe de 113.349,30€, correspondiente a los meses de septiembre y octubre de 2023».*

III

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

1. El presente procedimiento se inició por Decreto de 22 de abril de 2024 de la Consejera de Gobierno de Política Social, Accesibilidad, Igualdad y Diversidad del Cabildo de Gran Canaria por la que se acuerda *«iniciar el expediente de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación verbal del "SERVICIO DE GESTIÓN DE LOS CENTROS DE ATENCIÓN A MENORES CON (...)", a partir del mes de octubre de 2023.*

Iniciar el expediente para la declaración del derecho de abono a (...) con CIF (...), por las prestaciones efectuadas de julio a diciembre de 2023 y enero y febrero de 2024, cuyo importe asciende a 669.756,88 €».

2. Consta informe emitido por la Sección de Acogimiento de Menores del Servicio de Política Social en relación con la prestación del servicio de las diversas entidades colaboradoras con las que se relaciona el Cabildo de Gran Canaria para llevar a cabo la gestión de los Centros y Hogares de Protección y Atención a Menores, en el que se concluye que *«las entidades colaboradoras con las que se relaciona el Cabildo de*

Gran Canaria, han prestado y siguen prestando en la actualidad sus servicios, ofreciendo a los/as menores un marco de convivencia adecuado en el que reciben una atención, educación y desarrollo integral, fomentando su autonomía personal y su integración en el ámbito comunitario, siempre ajustado a la normativa vigente sobre atención y protección de menores».

3. Consta en el expediente informe del Gerente del IAS, de fecha 19 de abril de 2024, según el cual, *«Una vez conformado el "SERVICIO DE GESTIÓN DE LOS CENTROS DE ATENCIÓN A MENORES CON (...)" tal y como se recoge en los antecedentes, se determina que ha sido necesario responder al mismo para atender a la correcta gestión y atención a los menores, resultando imprescindible garantizar la continuidad de su prestación.*

Junto a las exigencias de confianza legítima por parte de la empresa, también concurren los principios de buena fe, eficacia y eficiencia administrativa, de forma que el juicio crítico favorable para el reconocimiento de las obligaciones, y posterior pago de las facturas es posible al haberse previamente verificado, las siguientes circunstancias debidamente apreciadas:

a) Se han efectuado todas las prestaciones que se recogen en las facturas presentadas por (...), de julio a diciembre de 2023 y enero y febrero de 2024, cuyo importe asciende a 669.756,88€

b) Las prestaciones se han ejecutado sin contrato, en los mismos términos y condiciones que se venían prestando y que tales prestaciones son esenciales para la correcta ejecución de los servicios públicos.

c) Las prestaciones se han producido de manera satisfactoria.

d) Y las facturas recogen precios de mercado y no están por encima de los técnicamente asumibles por una Administración pública responsable.

e) La imposibilidad de restauración recíproca de las prestaciones».

4. Con fecha 17 de mayo de 2024 la Asociación (...) presenta escrito manifestando su conformidad al inicio del expediente para la declaración de nulidad.

5. El 20 de mayo de 2024 se emite Informe propuesta de resolución en expediente de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación verbal del Servicio de gestión de los centros de atención a menores con asociación (...) a partir del mes de octubre de 2023, por el que se acuerda:

«PRIMERO.- Declarar la nulidad de pleno derecho de la contratación verbal del "SERVICIO DE GESTIÓN DE LOS CENTROS DE ATENCIÓN A MENORES CON (...)", A PARTIR DE OCTUBRE DE 2023.

SEGUNDO.- Declarar el derecho de abono a (...) con CIF (...), por las prestaciones efectuadas de julio a diciembre de 2023 y enero y febrero de 2024, cuyo importe asciende a 669.756,88, según corresponde y se refiere en el informe del Gerente del IAS de fecha 19 de abril de 2024 y cuyo detalle viene desglosado en los anexos del informe de reparo que consta en el expediente, aportado por el Servicio de Política social y emitido por la Intervención General del Cabildo de Gran Canaria de fechas 28 de diciembre de 2023, 15 y 22 de febrero y 20 de marzo de 2024 (...) ».

6. La Intervención General fiscaliza favorablemente la propuesta de declaración de nulidad del contrato de «*Servicio de gestión de los centros de atención con (...)*», con CIF (...), por importe de 669.756,88 €, correspondiente a los servicios prestados en julio a diciembre de 2023 y enero y febrero de 2024 conforme al cuadro relacionado en el Anexo.

7. Finalmente, mediante oficio de 24 de mayo de 2024 (con registro de entrada en este Consejo consultivo el 27 mayo de 2024), 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 DCCC 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»* (DCCC 449/2017, de 5 de diciembre).

2. En el presente caso, se pretende mediante el procedimiento de revisión de oficio la declaración de nulidad de la contratación verbal del Servicio de gestión de los centros de atención a menores con (...) por importe de 669.756,88 €, correspondiente a los servicios prestados en julio a diciembre de 2023 y enero y febrero de 2024.

Según los documentos que obran en el expediente dicha Asociación gestiona dos centros de atención a menores, el (...) y el (...).

La causa de nulidad de pleno Derecho invocada es la prevista en el art. 47.1.e) LPACAP, que dispone que son nulos de pleno Derecho los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

Por tanto, lo que primero debemos analizar es si en el presente caso existe una verdadera contratación verbal de los servicios prestados por la Asociación (...).

De la documentación que obra en el expediente remitido se deriva que dicha entidad venía prestando el servicio mediante adjudicaciones por el procedimiento de emergencia desde el año 2018, cuando se le adjudica el servicio de gestión de un centro de acogimiento residencial para menores extranjeros no acompañados en situación de desamparo de 20 plazas, y en el año 2021 se le adjudica el contrato de servicios de apertura de un hogar de acogimiento de menores en situación de desamparo o guarda (10 plazas), este último con fecha de efectos a partir del 24 de agosto de 2021 y hasta que se adjudique el expediente de contratación del servicio

de gestión de los hogares de acogimiento residencial de menores en situación de desamparo o guarda, mediante procedimiento abierto y en todo caso hasta el 23 de febrero de 2022.

Respecto de la llamada «*tramitación de emergencia*», que, en realidad, es un régimen excepcional caracterizado por la dispensa de tramitar expediente, sólo procede en los casos taxativos previstos en la norma. La tramitación de emergencia debe limitarse a lo estrictamente indispensable en el ámbito objetivo y temporal para prevenir o remediar los daños derivados de la situación de emergencia. Por tanto la emergencia requiere la inmediatez con la acción que la justifica, sin que pueda dilatarse en el tiempo.

Finalmente, se indica que se encuentra en tramitación expediente de concertación social para la gestión de 40 hogares de menores de edad con un total de trescientas noventa y seis plazas, para atender a menores declarados en situación de guarda o desamparo por el órgano competente de la administración pública, con medida de amparo consistente en acogimiento residencial en la isla de Gran Canaria, divididas en 20 lotes de 2 hogares en cada lote.

A la vista de los antecedentes expuestos, resulta ser un hecho indubitado, no cuestionado por la Administración, que nos hallamos ante un supuesto de continuidad en la prestación de servicios, recibiendo las prestaciones sin la cobertura de procedimiento alguno, situación a todas luces contraria a Derecho, que debe cesar.

No obstante, de lo indicado en el expediente, puede derivarse que la Administración competente, si bien comenzó los trámites para dar fin a esta situación irregular para dar cobertura jurídica adecuada a esta actuación material en un ámbito tan fundamental como es la atención y acogimiento residencial a menores en situación de guarda o desamparo, mediante la figura el concierto social, lo cierto es que, según informa el Servicio de Contratación del IAS, más de siete meses después del Acuerdo de 24 de mayo de 2023 de encomienda de gestión de la Consejería de Política Social y Accesibilidad al Instituto de Atención Social y Sociosanitaria, no consta que por parte del Servicio de Política Social se haya llevado actuación alguna para la tramitación y celebración de los conciertos necesarios que permitan regularizar la gestión externalizada de este servicio. Este procedimiento debe culminar sin dilaciones indebidas para garantizar los principios básicos a los que debe sujetarse la actuación de la Administración pública, de servicio con objetividad a los intereses generales con sometimiento pleno a la legalidad, así como a los

principios que rigen la contratación de no discriminación, igualdad de trato, publicidad y transparencia y concurrencia.

Prescindir total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido vulnera los principios básicos de la contratación administrativa previstos en el artículo 1 de la LCSP, de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos; así como el de asegurar una eficiente utilización de los fondos públicos. De otra parte, la contratación verbal se prohíbe (art. 37 LCSP), salvo que se trate de un contrato que tenga el carácter de emergencia.

3. Respecto al período incluido en el presente procedimiento de revisión de oficio, procede advertir la existencia de contradicción con las facturas que se incluyen en la declaración de nulidad, puesto que en la propuesta de resolución se indica que procede declarar la nulidad de pleno derecho de la contratación verbal del «*SERVICIO DE GESTIÓN DE LOS CENTROS DE ATENCIÓN A MENORES CON (...)*», A PARTIR DE OCTUBRE DE 2023, y por otra parte se declara el derecho de abono por las prestaciones efectuadas de julio a diciembre de 2023 y enero y febrero de 2024. Por tanto, se incluyen facturas por la prestación del servicio anterior a la declaración de nulidad.

Además, según consta en el expediente, con anterioridad al presente procedimiento de revisión de oficio se ha procedido a declarar la nulidad y a abonar las prestaciones en los siguientes períodos:

- A partir del 1 de marzo de 2021, ordenando *«Abonar a la (...) con CIF (...), por importe de 574.649,7€ correspondiente a los meses de diciembre de 2022, enero, febrero, marzo, abril y mayo de 2023».*

- A partir del mes de mayo de 2023, ordenando «*Abonar a la entidad (...), con CIF (...), por importe de 349.346,92€*, correspondiente a los meses de mayo, junio, julio, agosto y septiembre de 2023».

- A partir del mes de septiembre de 2023, ordenando «*Abonar a la entidad (...), con CIF (...), por importe de 113.349,30€, correspondiente a los meses de septiembre y octubre de 2023».*

Por tanto, en cuanto al abono de las facturas correspondiente a los meses de julio a octubre de 2023, para evitar una posible duplicidad en el pago, deberá verificarse que no hayan sido ya abonadas en virtud de anteriores procedimientos por los que se declaró la nulidad de la contratación verbal, pues en caso afirmativo no se

justificaría debidamente su inclusión en el presente procedimiento de revisión de oficio, que debería incluir las prestaciones efectuadas en los meses de noviembre y diciembre de 2023 y enero y febrero de 2024.

4. En relación con la causa establecida en el art. 47.1.e) LPACAP, este Consejo Consultivo ha manifestado, por ejemplo, en el Dictamen 66/2024, de 1 de febrero (con cita de los DCCC 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 *«La 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.

En definitiva, y para el caso que nos ocupa, se ha de concluir que en el presente caso, se han venido ejecutando las prestaciones de gestión de los centros de atención a menores por Asociación (...) sin que se hayan seguido los trámites exigidos legalmente, por lo que tal contratación es nula conforme a lo previsto en los arts. 39.1 LCSP y 47.1.e) LPACAP.

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 tramitación del oportuno procedimiento de contratación a tal efecto.

Además, tal infracción del Ordenamiento Jurídico no puede ser imputable a los terceros que han realizado la prestación, sino únicamente a la Administración, por lo que, en suma, la Propuesta de Resolución se considera ajustada a Derecho.

5. En relación a los efectos económicos de la anulación 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 referido y no haberse realizado la correspondiente contratación, en este caso a través de la vía del concierto social.

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 este sentido, como manifestamos en el citado Dictamen 318/2023, de 20 de julio, y en el Dictamen 386/2023, de 5 de octubre, la finalidad del procedimiento

indemnizatorio es la reparación integral del daño causado de forma que los interesados vuelvan a la misma situación patrimonial que tenían antes del acaecimiento del hecho lesivo, sin que haya enriquecimiento injusto para ninguna de las partes, tal y como detallamos extensamente en el citado Dictamen 318/2023 de 20 de julio.

6. De todo lo expuesto cabe concluir que en los supuestos, como en el presente caso, en que el servicio se ha prestado a satisfacción de la Administración, interviniendo la buena fe de los contratistas, 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 indemnizar a los contratistas en idéntica cuantía al valor de los servicios prestados, por lo que hay que concluir que la Propuesta de Resolución es conforme a Derecho en ese punto.

7. Resta por abordar la cuestión relativa a las consecuencias derivadas de la posible prestación del servicio durante periodos diferentes a los que son objeto del presente procedimiento de revisión de oficio y que se traduzcan en facturas que puedan emitirse al amparo del presente contrato cuya nulidad se dictamina.

En relación con ello, ya en nuestros Dictámenes 452/2023, de 7 de noviembre de 2023, y 49/2024, de 25 de enero, señalábamos los siguientes:

«Esta cuestión ya ha sido resuelta por el Consejo Consultivo de Asturias, en su Dictamen 15/2020, de 23 enero, en el que razona lo siguiente:

"En el reiterado Dictamen Núm. 265/2019, remitido a la misma autoridad consultante en relación con la prórroga y modificación del mismo contrato de prestación del servicio de ayuda a domicilio en otro periodo, apreciamos que "la imposibilidad de proceder a la modificación, por el exceso producido en el precio del contrato inicialmente fijado, determinaba la procedencia de resolver el contrato y proceder a una nueva licitación. Y si bien concurre vicio de nulidad por omisión del procedimiento relativo tanto a una nueva licitación como en la prórroga que de facto se produce, no podemos obviar que al tiempo de esta última el contrato ya estaba viciado de nulidad radical. En suma, el hecho determinante de la nulidad es aquí la omisión de la nueva licitación al tiempo del modificado, suplida por la realización de una `modificación tácita´ cuando lo que procedía abrir era una nueva licitación, y ese vicio comporta la nulidad del contrato desde ese mismo momento, lo que afecta también a los postreros 20 días en los que el servicio se presta careciendo además de amparo en los plazos contractuales". Según exponíamos entonces, "con arreglo a la cláusula 32 del pliego (...), la superación de los límites establecidos en el mismo obligaba a la

resolución del contrato en vigor y al inicio de un nuevo procedimiento de licitación, de conformidad con la LCSP ya vigente en el mes de noviembre de 2018. Tal prescripción fue desatendida en favor de la continuidad de la prestación con arreglo a unas nuevas condiciones; situación que implicó, en definitiva, tanto la vulneración del citado artículo 108 del TRLCSP como del artículo 37.1 de la LCSP, en cuanto que proscribe la contratación verbal, así como de los demás preceptos de esta Ley que someten a un determinado procedimiento la adjudicación de servicios en función de su cuantía".

Tal razonamiento ha de extenderse, por lógica, también a la prestación del servicio con posterioridad al 1 de enero de 2019, situación idéntica a la producida en el periodo comprendido entre el 11 y el 31 de diciembre de 2018, lo que nos obliga a remitirnos a las consideraciones efectuadas en el referido dictamen sobre la causa de nulidad apreciada, que acabamos de transcribir.

Ahora bien, no puede obviarse que la adjudicación directa, tácita o verbal, del servicio por el periodo mencionado ya fue anulada por Resolución de la Alcaldía de 12 de diciembre de 2019, trasladada a este Consejo tras la emisión del Dictamen Núm. 265/2019, en la que se declara la nulidad de "los actos administrativos de modificación y prórroga del contrato administrativo de servicios de ayuda a domicilio (...), en tanto la prórroga comprendida entre el 11 y el 31 de diciembre de 2018 no ha sido objeto de tramitación, ni la misma era posible, y por cuanto el importe de adjudicación y prórroga ha sido modificado en un 21,78 %, porcentaje superior al que posibilita la realización de un modificado, no habiéndose procedido a la licitación del nuevo procedimiento de adjudicación que, a la vista de ello, hubiera resultado necesario". Siendo así, esto es, predicada esa nulidad de la decisión administrativa que dota de cobertura a la prestación continuada del servicio -y no de unas determinadas facturas, que ni siquiera tienen naturaleza de acto administrativo-, no se aprecia ninguna ecisión posterior diferenciada o distinta, expresa o tácita, con relación a las nuevas facturas (por el periodo transcurrido entre 1 de enero y 31 de mayo de 2019), de modo que la nulidad carece ahora de objeto y la invalidez de las últimas facturas no es sino consecuencia material de la nulidad ya declarada el 12 de diciembre de 2019.

En efecto, aunque aparentemente la nulidad se predica de "la prórroga comprendida entre el 11 y el 31 de diciembre de 2018", consta que la voluntad de prorrogar el contrato se extendía mientras se llevaba a cabo "una nueva licitación", y que con fecha 13 de diciembre de 2018 se inició el nuevo procedimiento de licitación, por lo que debe entenderse que el acto tácito de prórroga se adoptó con ese horizonte temporal -en tanto se incorporaba un nuevo adjudicatario-, sin que pueda concebirse que aquella decisión tácita de prorrogar la continuidad del servicio se limitara únicamente hasta al 31 de diciembre de 2018 y excluyera los meses sucesivos cuando es manifiesto que la nueva adjudicación no se resolvería en tan corto lapso (y ni siquiera en una fecha cierta). Hallándonos ante una prestación continuada, de tracto sucesivo, en la que tampoco se exterioriza, con posterioridad a aquella decisión tácita ya anulada, ningún otro acto administrativo de cobertura, es forzoso concluir que el

contrato verbal a cuyo amparo se emiten las nuevas facturas es el ya anulado por Resolución de la Alcaldía de 12 de diciembre de 2019.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 42.1 de la LCSP, "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". Por tanto, de la nulidad de los actos de contratación identificados en la Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Tineo de 12 de diciembre de 2019 resulta la consecuente nulidad de la contratación bajo cuya vigencia se prestaron los servicios que dieron lugar a las facturas que ahora se someten a nuestra consideración.

En cuanto a los efectos de la declaración de nulidad de los actos de contratación cuestionados -que, se insiste, se declaró ya por Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Tineo de 12 de diciembre de 2019 tras haberse sometido a nuestra consideración-, con relación ahora a las facturas a las que se refiere este procedimiento concreto ha de estarse a lo señalado en el Dictamen Núm. 265/2019 y en la propia resolución de anulación, esto es, a lo dispuesto en el artículo 42.1 de la LCSP; regulación que constituye el cauce legal específico para garantizar los derechos de quien hubiera prestado servicios a la Administración en unas condiciones como las examinadas. Este artículo 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". 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 de la LCSP)"

Conforme a la doctrina transcrita, que comparte este Consejo Consultivo, la declaración de nulidad de la decisión administrativa que dota de cobertura a la prestación continuada del servicio, al no apreciarse ninguna decisión posterior diferenciada o distinta, expresa o tácita, con relación a las nuevas facturas (por el periodo transcurrido desde el 31 de mayo de 2023 hasta que se dote de cobertura contractual a la prestación), determina que las ulteriores solicitudes de nulidad carezcan de objeto y la invalidez de las subsiguientes facturas no sean sino consecuencia material de la nulidad ya dictaminada en el presente Dictamen».

Por tanto, tal como señala el Consejo Consultivo de Asturias, y acoge este Consejo en los citados dictámenes, hallándonos ante un servicio de tracto sucesivo, es forzoso concluir que una vez dictaminada la nulidad de esta contratación, no procederá la emisión de nuevo Dictamen de este Consejo en relación con otras

facturas que no hayan sido objeto del presente pronunciamiento, al quedar afectadas por la nulidad ya dictaminada.

8. Por último, en cuanto a la habitualidad con que se realizan fragmentaciones de procedimientos de revisión de oficio, ha de recordarse lo razonado por este Consejo Consultivo en el reiterado Dictamen 452/2023, de 7 de noviembre:

«De otro lado, cabe insistir una vez más en que la reiteración de la fragmentación de procedimientos de revisión de oficio por periodos de facturación, de una misma prórroga contractual que se mantiene en el tiempo, contraviniendo los principios de racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos, eficacia, economía y eficiencia contenidos en el art. 3.1 d), h), i) y j) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), por cuanto ello obliga a sucesivos procedimientos de revisión de oficio, puede suponer, en su caso, un abuso de derecho o fraude de ley, que puede operar como un límite a la revisión de oficio del art. 110 LPACAP, tal y como hemos apreciado en algunas ocasiones, como manifestamos en el Dictamen 318/2023, de 20 de abril, con cita de los dictámenes 158/2023, de 18 de abril, 80, 81 y 82/2020, de 3 de marzo, así como en los Dictámenes 386/2023, de 5 de octubre y 412/2023, de 19 de octubre, a los cuales nos remitimos para evitar reiteraciones.

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 fragmentación y multiplicación de procedimientos de revisión de oficio por periodos de facturación de un mismo contrato, con el fin de pagar «facturas» (nótese que cada procedimiento en sus antecedentes surge por la existencia de una determinada «factura»), además de contravenir los principios ya citados de la LRJSP, vulnera la finalidad de la revisión de oficio en los estrictos términos en que esta ha de interpretarse, así como la naturaleza de este Órgano Consultivo, tratando de implicarlo ilegítimamente en la gestión económica financiera diaria de la Administración solicitante.

Además, este Consejo Consultivo no puede sino reiterar la necesidad de que las Administraciones públicas respeten los principios de publicidad y concurrencia 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 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, pueda erigirse como forma habitual de contratación por parte de las Administraciones públicas, eludiendo la tramitación del oportuno procedimiento de contratación donde se respeten los principios de publicidad y concurrencia que fundamentan la regulación de los contratos administrativos.

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).

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 la contratación verbal del «*SERVICIO DE GESTIÓN DE LOS CENTROS DE ATENCIÓN A MENORES CON (...)*», a partir de octubre de 2023, por las prestaciones efectuadas de julio a diciembre de 2023 y enero y febrero de 2024, cuyo importe asciende a 669.756,88 €, es conforme a Derecho, dictaminándose favorablemente, sin perjuicio de lo señalado en el apartado 3 del Fundamentos IV del presente Dictamen.