Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 6 6 0 / 2 0 2 4

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 13 de noviembre de 2024.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación del servicio de prestación de especialidad preventiva de medicina del trabajo a los empleados públicos de los centros educativos no universitarios de la Consejería de Educación y Universidades de la Comunidad Autónoma de Canarias, realizado por la empresa (...), desde el 15 de julio hasta el 31 de diciembre de 2023 (EXP. 616/2024 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud, objeto, legitimación y carácter preceptivo del dictamen, en materia de revisión de oficio

1. El presente dictamen, solicitado por el Sr. Consejero de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes el 30 de septiembre de 2024, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el 2 de octubre de 2024, recae sobre de la Propuesta de revisión de oficio de declaración de nulidad de la contratación del servicio de especialidad preventiva de medicina del trabajo a los empleados públicos de los centros educativos no universitarios de la Consejería de Educación y Universidades de la Comunidad Autónoma de Canarias, realizado por la empresa (...), desde el 15 de julio hasta el 31 de diciembre de 2023, por importe de 111.403,90 €.

2. La legitimación del Sr. Consejero de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes del Gobierno de Canarias para solicitar el dictamen, su carácter preceptivo y la competencia de este Consejo Consultivo para emitirlos resultan de los arts. 11.1.D.b) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo

[*] **Ponente: Sr. de Millán Hernández.**

Consultivo de Canarias (en adelante, LCCC), en relación con el art. 34.2 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público(en adelante, TRLCSP), norma básica aplicable al presente supuesto porque el contrato prorrogado que se pretende declarar nulo fue iniciado bajo su vigencia.

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 (en adelante, LPACAP), porque el presente procedimiento se inició con posterioridad a su entrada en vigor.

Así mismo, resulta aplicable, en lo que no se oponga al TRLCSP, el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (en adelante, RGLCAP), también de carácter básico.

3. En este caso, se ha otorgado el trámite de vista y audiencia a la empresa prestadora del servicio, quien, mediante escrito de fecha 28 de agosto de 2024, manifiesta su conformidad a la declaración de nulidad del contrato de servicios que nos ocupa, llevado a cabo durante el periodo comprendido entre el 15 de julio y el 31 de diciembre de 2024.

Tal como reitera este Consejo Consultivo, entre otros, en su Dictamen 72/2023, de 1 de marzo, seguido, 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, el dictamen es preceptivo con o sin oposición del contratista, en los supuestos 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. 34.1 TRLCSP.

Igualmente, de conformidad con lo previsto en el art. 106.1 LPACAP, es preciso que el dictamen sea favorable para la declaración pretendida.

4. La regulación del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP, puesto que el art. 34.1 TRLCSP, 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 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del

Procedimiento Administrativo Común, actualmente prevista en la LPACAP. Esta remisión normativa efectuada por el art. 34.1 TRLCSP 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 administrativo de revisión de oficio le corresponde a la persona titular de la Consejería de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes, de conformidad con lo previsto en el art. 29.g) de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias.

En este sentido, este Consejo Consultivo ha sostenido en sus recientes Dictámenes, *v.g.*, 272, 273 y 276/2024, de 4 de junio, que esta competencia se atribuye por el ordenamiento jurídico autonómico a la persona titular de la Consejería.

Así, hemos manifestado lo siguiente:

«El Pleno de este Consejo Consultivo coincide con este criterio, teniendo en cuenta la doctrina del Tribunal Constitucional sentada en su Sentencia 68/2021, de 18 de marzo [FJ 9.b), conforme a la cual la determinación del órgano autonómico competente para iniciar y resolver estos procedimientos es de la competencia exclusiva autonómica. Reza así la Sentencia:

«b) En relación con el régimen de invalidez, el art. 41.3 (capítulo cuarto, título primero, del libro primero LCSP) regula el órgano competente para resolver la revisión de oficio en materia de contratación pública.

En primer lugar, el precepto establece la regla general según la cual para determinar el órgano competente se estará «para el ámbito de las comunidades autónomas [a lo que] establezcan sus normas respectivas». Es decir, la Ley de contratos del sector público atribuye expresamente a las comunidades autónomas la decisión de determinar el órgano competente para llevar a cabo la revisión de oficio, de acuerdo con su potestad de autoorganización.

En segundo lugar, «sin perjuicio» de lo que establezcan las comunidades autónomas para su ámbito, establece unos criterios para determinar los órganos competentes para declarar la nulidad o lesividad de los actos a los que se refieren los apartados 1 y 2 del art. 41 LCSP: (i) «el órgano de contratación, cuando se trate de contratos de una administración pública, o el titular del departamento, órgano, ente u organismo al que esté adscrita la entidad contratante o al que corresponda su tutela, cuando esta no tenga el carácter de administración pública»; (ii) «si la entidad contratante estuviera vinculada a más de una administración, será competente el órgano correspondiente de la que ostente el control o participación mayoritaria»; (iii) «en el supuesto de contratos subvencionados, la competencia corresponderá al titular del departamento, presidente o director de la entidad que hubiese otorgado la subvención, o al que esté adscrita la entidad que la hubiese concedido, cuando esta no tenga el carácter de administración pública» y (iv) «en el supuesto de concurrencia de subvenciones por parte de distintos sujetos del sector público, la competencia se determinará atendiendo a la subvención de mayor cuantía y, a igualdad de importe, atendiendo a la subvención primeramente concedida».

En tercer lugar, establece una regla común que condiciona la elección del órgano competente, y es que *«en todo caso, deberán atribuir esta competencia a un órgano cuyas resoluciones agoten la vía administrativa»* (inciso inicial, párrafo primero del art. 41.3 LCSP).

El tribunal considera que no estamos ante un supuesto de establecimiento de una norma supletoria como alega la parte recurrente. El precepto debe interpretarse en el sentido de que la única previsión de carácter básico y común para el conjunto de las administraciones públicas es el inciso que exige *«atribuir esta competencia a un órgano cuyas resoluciones agoten la vía administrativa».* Este precepto debe estimarse como dictado al amparo del título competencial del Estado en materia de régimen básico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), que condiciona la potestad de organización autonómica dada la singular naturaleza de la institución de la revisión de oficio. La cláusula *«sin perjuicio» permite entender que los restantes criterios para determinar el órgano competente –inciso final del párrafo primero y el párrafo segundo–, no tienen carácter básico y son aplicables únicamente a la administración general del Estado».*

En consecuencia, en aplicación de esta doctrina, compete a la Comunidad Autónoma en virtud de su potestad de autoorganización [arts. 61.1,b), 104 y 106 del Estatuto de Autonomía, en relación con el art. 149.1.18.º CE] la determinación del órgano competente para resolver los procedimientos de revisión de oficio en materia de contratación pública. De esta manera y en aplicación del art. 29.1, letra g) –en relación con el apartado e) del mismo precepto- de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, se atribuye al titular de cada Departamento esta competencia.

6. En la Propuesta de Resolución, la Administración autonómica afirma la nulidad de pleno derecho de la contratación por incurrir en la causa de nulidad establecida en el art. 47.1.e) LPACAP, al que se remite el art. 34 TRLCSP.

7. En lo que se refiere al plazo máximo para resolver, el art. 34.1 TRLCSP, 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, al disponer que, cuando estos procedimientos se hubieran iniciado de oficio, como es el caso, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad.

En el presente caso el procedimiento no se encuentra caducado, pues se inició el 20 de agosto de 2024, por lo que el plazo se cumpliría el 20 de febrero de 2025.

II

Documentación del expediente de revisión de oficio

De la documentación obrante en el expediente remitido a este Consejo Consultivo resulta que los antecedentes de hecho relevantes en el presente procedimiento de revisión de actos nulos son los siguientes:

- Mediante Orden n.º 99, de 9 de abril de 2018, de la Consejería de Educación y Universidades del Gobierno de Canarias, se adjudicó a la empresa (...) el contrato del servicio consistente en la prestación de la especialidad preventiva de medicina del trabajo a los empleados públicos de los centros educativos no universitarios de la Consejería de Educación y Universidades de la Comunidad Autónoma de Canarias, mediante procedimiento abierto y regulación armonizada, por un importe máximo de un millón cuatrocientos setenta y tres mil noventa euros (1.473.090 €), incluido el Impuesto General Indirecto Canario (IGIC).

- El plazo de ejecución del contrato se fijó en dos años, a contar desde su formalización, tal y como se prevé en la cláusula 9.1 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y conforme al art. 303.1 del TRLCSP. La formalización se produjo el 3 de mayo de 2018, por lo que el contrato finalizó el 2 de mayo de 2020, sin prórroga alguna.

- No obstante, la empresa (...) ha seguido prestando el mencionado servicio sin cobertura contractual, presentando, con fecha 1 de julio de 2024, factura n.º 2240369908, relativa a los servicios realizados desde el 15 de julio de 2023 hasta el 31 de diciembre de 2023, con los siguientes importes:

DESCRIPCIÓN	CANTIDAD	IMPORTE UNITARIO	TOTAL
Reconocimientos médicos APTMS	45	52,70	2.371,50 €
Reconocimientos médicos embarazadas	100	40,00	4.000,00 €
Reconocimientos médicos periódicos	1.606	52,70	84.636,20 €
Analíticas	1.606	12,70	20.396,20 €
TOTAL			111.403,90 €

- El 3 de julio de 2024 se emite informe por la jefatura del Servicio de Prevención de Riesgos Laborales, señalando:

«1.INTRODUCCIÓN

ANTECEDENTES

El servicio sanitario del Servicio de Prevención de Riesgos Laborales de Educación se estaba prestando por la entidad (...), bajo el contrato de la especialidad preventiva de medicina del trabajo, desde el 3 de mayo de 2018, con un plazo de duración del contrato de 2 años y prorrogable por un periodo máximo de 2 años.

Llegado el momento de prorrogar el contrato, que se cumplía el 2 de mayo de 2020 y bajo la responsabilidad de anterior titular de la Dirección General de Personal, no se llevó a efecto, pues la autorización se realizó el 9 de junio de 2020, es decir, no se inició el expediente de prórroga antes del vencimiento del contrato: sus consecuencias ocasionaron que se entrara a prestar el servicio sanitario bajo nulidad de contrato.

2.OBJETIVO

El objeto del presente informe es la determinación de la adecuación del servicio prestado con lo acordado en el contrato, correspondiente a los meses de 15 de julio de 2023 a 31 de diciembre de 2023, a efectos de establecer, por parte del Servicio de Prevención de

Riesgos Laborales, en la Dirección General de Personal y Formación del Profesorado, la procedencia del abono de la siguiente factura aportada por el contratista:

N.º de factura: 2240369908, importe 111.403,90 €, IGIC exento, de fecha 1 de julio de 2024.

3.DESTINATARIA

El presente informe se elevará a la Directora General de Personal y Formación del Profesorado, en justificación de la adecuación del objeto del contrato, y al efecto del abono de la factura correspondiente.

4.INFORME TÉCNICO

La entidad (…) presenta la documentación definitiva el día 1 de julio de 2024.

Se ha realizado un estudio detallado del servicio prestado por la empresa (…) para la realización del servicio sobre el número de valoraciones médicas y se ha comprobado que en cantidades totales es conforme con la prestación de hacer y, por lo tanto, con el importe de la factura.

5.PRESENTACIÓN DE LAS FACTURAS

Se ha emplazado al contratista a que deposite las facturas en el Punto de entrada de Facturas electrónicas de la Comunidad Autónoma Canaria (PeFAC)».

- Con el objeto de cubrir la prestación de este servicio con la cobertura contractual que corresponde, mediante Orden n.º 873/2023, del 21 de noviembre, se inicia el expediente de contratación de un servicio de prestación de la especialidad de medicina del trabajo a empleados públicos de los centros educativos no universitarios mediante procedimiento abierto tramitación ordinaria y anticipada, sujeto a regulación armonizada.

- No obstante, como se verá, según el informe Propuesta de Resolución emitido por el Servicio de Recursos Humanos y Régimen Interior, de 10 de septiembre de 2024, *«Se ha iniciado, pero no se han concluido a día de hoy las actuaciones relativas para la tramitación de una nueva licitación».*

III

Sobre la tramitación de la revisión de oficio

En lo que se refiere a la tramitación del presente procedimiento administrativo de revisión de oficio, constan las siguientes actuaciones:

- Mediante Orden n.º 580/2024, de 20 de agosto, del Consejero de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes, *«por la que se inicia el procedimiento para declarar la nulidad del contrato que tiene por objeto la prestación de la especialidad de medicina del trabajo a los empleados públicos de los centros educativos no universitarios de la Consejería de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes de la Comunidad Autónoma de Canarias, por importe de ciento once mil cuatrocientos tres euros con noventa céntimos (111.403,90€), realizado desde el 15 de julio de 2023 hasta el 31 de diciembre de 2023»*.

- Dado el preceptivo trámite de audiencia a la empresa contratista, a efectos de que procediera a efectuar cuantas alegaciones y presentación de documentos y justificaciones estimara oportunas, se procedió por parte de la empresa (...), mediante escrito de fecha 28 de agosto de 2024, a acusar recibo del trámite de audiencia y manifestar su conformidad con el expediente de nulidad.

- Con fecha 10 de septiembre de 2024 se emite Informe Propuesta por el Jefe del Servicio de Recursos Humanos y Régimen Interior, en cuya virtud, con fecha 13 de septiembre de 2024, se emite Propuesta de Orden por la Dirección General de Personal y Formación del Profesorado, en relación a la declaración de nulidad de los servicios prestados por (...), durante el periodo del 15 de julio al 31 de diciembre de 2024, por importe de 111.403,90 euros, en el que, tras exponer los antecedentes del caso, se señala:

« (...) Primero.- Es obligación de las Administraciones Públicas garantizar la salud y seguridad de los empleados públicos, conforme a las prescripciones establecidas en la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales, el Decreto 168/2009, de adaptación normativa sobre prevención de riesgos laborales en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y sus Organismos Autónomos y resto de normativa aplicable. Correspondiendo al Servicio de Prevención de Riesgos laborales de Educación la prestación de la especialidad preventiva de Medicina del Trabajo a los empleados públicos de los centros educativos no universitarios de la Consejería de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Segundo.- Para proveer los referidos servicios de vigilancia de la salud, se han realizado las actuaciones establecidas en los artículos 115 y siguientes de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, en relación a la preparación de la nueva licitación, tal como se refleja en el antecedente quinto. No obstante, la continuidad de la prestación sin la conclusión del expediente, ha resultado imprescindible dado que constituye un derecho de los trabajadores, tal como preceptúa el artículo 14 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre de Prevención de Riesgos Laborales.

Tercero.- Los artículos 39 y 41 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, de conformidad a lo previsto en el art. 47.1 e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que establece como causa de nulidad de pleno derecho los actos de las Administraciones Públicas dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen la reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados. Siendo indudable que la causa que motivó que continuaran prestándose los servicios sin contrato no es imputable a la entidad (...).

Cuarto.- La existencia de nulidad contractual no exime a la Administración de abonar las prestaciones efectuadas, en virtud de la doctrina que prohíbe el enriquecimiento injusto, o sin causa, que ha sido admitida y aplicada reiteradamente como fuente de obligaciones administrativas por el Consejo de Estado y la jurisprudencia. De esta forma, verificada la realización de los servicios, así como el importe de los mismos, procede declarar el derecho de los proveedores a percibir el importe correspondiente».

- Con fecha 20 de septiembre de 2024, por el Servicio de Régimen Jurídico de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes, se emitió informe con carácter preceptivo.

- Con fecha 26 de septiembre de 2024 se emitió Borrador de Orden en la que se resuelve:

«Primero.- Declarar la nulidad del contrato consistente en la prestación del servicio de la especialidad preventiva de medicina del trabajo a los empleados públicos de los centros educativos no universitarios de la Consejería de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes de la Comunidad Autónoma de Canarias, realizado por la empresa (...) desde el 15 de julio de 2023 hasta el 31 de diciembre de 2023, por importe de ciento once mil cuatrocientos tres euros con noventa céntimos (111.403,90 €).

Segundo.- Autorizar y disponer el gasto, y reconocer la obligación a favor de "(...)" por importe de ciento once mil cuatrocientos tres euros con noventa céntimos (111.403,90€), estando la asistencia a personas físicas por profesionales médicos o sanitarios exenta del Impuesto General Indirecto Canario. (...) ».

IV

Aspectos esenciales de la revisión de oficio

1. Este Consejo Consultivo, siguiendo a 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, en el ejercicio de su potestad de revisión, sin que

pueda extenderse al examen de la legalidad de otros actos dictados por otras administraciones no sujetos a revisión (STS 405/2020, de 14 de mayo).

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

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

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

2. En el presente caso, como ya se dijo, del contenido de la Propuesta de Resolución y del resto del expediente remitido, se desprende que se ha incurrido en la causa de nulidad de pleno derecho contenida en el art. 34.1 TRLCSP en relación con el art. 47.1.e) LPACAP, ya que se ha mantenido realizando el servicio consistente en la prestación de la especialidad preventiva de medicina del trabajo a los empleados públicos de los centros educativos no universitarios de la Consejería de Educación y Universidades de la Comunidad Autónoma de Canarias, del contrato anterior, ya finalizado, y a petición de la Administración, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

3. En relación con la causa establecida en el art. 47.1.e) LPACAP, este Consejo Consultivo ha manifestado, por ejemplo, en el reciente Dictamen 145/2024, de 21 de

marzo, (con cita de los Dictámenes 8/2021, de 15 de enero, 489/2021, de 14 de octubre y 161/2020, de 1 de junio), lo siguiente:

«El art. 62.1, e) LRJAP-PAC configura como una causa de nulidad el que los actos sean dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. Como las causas de nulidad radical o absoluta de los actos administrativos son tasadas, tienen carácter excepcional y han de interpretarse de forma estricta, la jurisprudencia del Tribunal Supremo es especialmente restrictiva en cuanto a la aplicación de esa causa de nulidad, ya que el empleo por la Ley de los dos adverbios "total y absolutamente" impone que los defectos formales necesarios para aplicar esta nulidad radical deben ser de tal dimensión que es preciso que se haya prescindido de modo completo y absoluto del procedimiento, no bastando la omisión de alguno de sus trámites. La omisión de algún trámite se equiparará 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 equiparará a la omisión total si los trámites incumplidos, de haberse observado, habrían determinado un acto de contenido distinto. Consúltense al respecto las SSTS de 23 febrero de 2016; de 26 enero de 2016; de 24 enero de 2014; de 27 junio de 2012 y de 25 abril de 2002 (…) ».

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

4. En el supuesto que nos ocupa, los antecedentes del presente procedimiento, expuestos anteriormente, evidencian que con fecha 9 de abril de 2018 se adjudicó a la empresa (...) el contrato del servicio consistente en la prestación de la especialidad preventiva de medicina del trabajo a los empleados públicos de los centros educativos no universitarios de la Consejería de Educación y Universidades de la Comunidad Autónoma de Canarias, cuya nulidad se pretende, que finalizó el 2 de mayo de 2020, sin que, a pesar de contemplarse la posibilidad de prórroga, se acordará en plazo. Como señala el informe del Servicio, de 3 de julio de 2024: «*Llegado el momento de prorrogar el contrato, que se cumplía el 2 de mayo de 2020 y bajo la responsabilidad de anterior titular de la Dirección General de Personal, no*

se llevó a efecto, pues la autorización se realizó el 9 de junio de 2020, es decir, no se inició el expediente de prórroga antes del vencimiento del contrato».

Y, a partir de esa fecha se ha continuado prestando el mencionado servicio de manera habitual sin cobertura contractual.

Así pues, en el presente caso, en el periodo al que se contrae el presente expediente -15 de julio al 31 de diciembre de 2023- se ha continuado prestando el servicio -a petición de la Administración- una vez finalizada la duración del contrato, prorrogándose tácitamente el mismo, cuando tal prórroga se encuentra proscrita por el art. 23 TRLCSP, por lo que la contratación de los referidos servicios durante el periodo referido es nula conforme a lo previsto en los arts. 31 TRLCSP y 47.1.e) LPACAP, incumpliendo la normativa y principios del TRLCSP sobre licitación y adjudicación de contratos.

5. En el presente caso existe una prórroga tácita del contrato de servicios no amparada legalmente. Por todo ello, a la vista de esta circunstancia, se ha de concluir que durante el mes de junio de 2024 se han venido ejecutando las prestaciones propias del contrato mencionado sin que se hayan seguido los trámites exigidos legalmente, por lo que tal contratación es nula conforme a lo previsto en los arts. 31 TRLCSP y 47.1.e) LPACAP.

Como razonábamos en nuestro Dictamen 555/2021, de 18 de noviembre, citando al Dictamen 483/2021, de 14 de octubre, procede señalar que, en este caso, la actuación administrativa incurre 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 al tercero que ha realizado la prestación de buena fe, sino únicamente a la propia Administración, quien no justifica su actuación, manifestando únicamente que *«se ha iniciado, pero no se ha concluido a día de hoy las actuaciones relativas para la tramitación de una nueva licitación»,* pero sin que en momento alguno haya acreditado en qué fase se encuentra tal licitación, ya que sólo consta que mediante Orden n.º 873/2023, del 21 de noviembre, se inició el expediente de contratación de un servicio de prestación de la especialidad de medicina del trabajo a empleados públicos de los centros educativos no universitarios mediante procedimiento abierto tramitación ordinaria y anticipada, sujeto a regulación armonizada.

Así pues, habiéndose obviado toda clase de procedimiento de licitación al efecto -y, por tanto, prestándose el servicio de referencia sin cobertura jurídica formal alguna-, y desarrollado el servicio a entera satisfacción de la Administración, se ha de concluir que la Propuesta de Resolución estima la concurrencia de la causa de nulidad.

6. En cuanto a los efectos económicos de la declaración de nulidad de la contratación, con relación ahora a las facturas a las que se refiere este procedimiento concreto, ha de estarse a lo señalado en el art. 35.1 TRLCSP que prescribe que la *«declaración de nulidad de los actos preparatorios del contrato o de la adjudicación, cuando sea firme, llevará en todo caso consigo la del mismo contrato, que entrará en fase de liquidación, debiendo restituirse las partes recíprocamente las cosas que hubiesen recibido en virtud del mismo y si esto no fuese posible se devolverá su valor. La parte que resulte culpable deberá indemnizar a la contraria de los daños y perjuicios que haya sufrido»*.

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 decimonovena del TRLCSP).

Como se ha señalado 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. 35.1 TRLCSP 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. 35.1 TRLCSP).

En el presente caso la reparación integral del daño al contratista coincide con la totalidad del importe de la factura en su momento presentada, correspondiente a los servicios prestados desde el 15 de julio al 31 de diciembre de 2023 por un importe total de 111.403,90 euros, lo que incluye la totalidad del precio del contrato efectivamente ejecutado. 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.

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 la contratista, aun concurriendo causa de nulidad al haberse dictado los actos preparatorios del contrato de servicios que nos ocupa, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, tal como prevé el art. 47.1.e) LPACAP, en relación con el art. 31 TRLCSP, se debe pagar a la contratista 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 prestación del servicio durante periodos diferentes a los que no se refiere el presente procedimiento de revisión de oficio y que se traducen en las facturas que, con origen en la presente prórroga tácita cuya nulidad se dictamina, se hayan podido emitir.

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

«Así, 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, hallándonos ante un servicio de tracto sucesivo, una vez declarada la nulidad de esta contratación sin procedimiento 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, cabe señalar que la prestación de los servicios y el abono de las correspondientes facturas a través de la declaración de nulidad de contratos por no cumplir las formalidades legalmente establecidas, en ningún caso, puede erigirse como forma habitual de contratación por parte de las Administraciones públicas, eludiendo la tramitación 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).

No se puede normalizar el uso de este procedimiento excepcional convirtiéndolo en una práctica habitual de la Administración pública, con abuso general de la revisión de oficio para la declaración de nulidad.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de revisión de oficio para la declaración de nulidad del contrato de prestación de la especialidad preventiva de medicina del trabajo a los empleados públicos de los centros educativos no universitarios de la Consejería de Educación y Universidades de la Comunidad Autónoma de Canarias, realizado por la empresa (...), desde el 15 de julio hasta el 31 de diciembre de 2023, por importe de 111.403,90 €, se dictamina favorablemente, a pesar de las observaciones expresadas en su fundamentación.