Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 1 / 2 0 2 5

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 16 de enero de 2025.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, en calidad de titular del Departamento, 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 soporte (Oficina Técnica) para el sistema de tramitación de procedimientos de la Comunidad Autónoma de Canarias, cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional en el marco del programa operativo FEDER de Canarias 2014-2020», adjudicado a la UTE (...), durante el periodo comprendido entre el 1 de junio y el 31 de agosto de 2024 (EXP. 754/2024 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por oficio de 3 de diciembre de 2024 del Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, en calidad de titular del Departamento, (con entrada en este Consejo Consultivo el día 4 de diciembre de 2024), es la Propuesta de Resolución emitida en el procedimiento de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación del *«Servicio de soporte (Oficina Técnica) para el sistema de tramitación de procedimientos de la Comunidad Autónoma de Canarias, cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional en el marco del programa operativo FEDER de Canarias 2014-2020»,* adjudicado a la UTE (...), durante el periodo comprendido entre el 1 de junio y el 31 de agosto de 2024, por importe de 342.199,38 euros.

2. La legitimación del Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, en su calidad de titular del Departamento, para solicitar el dictamen, su carácter preceptivo y la competencia de este Consejo Consultivo para emitirlos resultan de los arts.

[*] **Ponente: Sra. Navarro de Paz.**

11.1.D).b) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo 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.

Asimismo, resulta aplicable, en lo que no se oponga a la LCSP (Disposición derogatoria LCSP), 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 procedimiento se ha otorgado preceptivo trámite de vista y audiencia al contratista, quien mediante escrito de 18 de noviembre de 2024 mostró su conformidad.

No obstante, 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 correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP. Esta remisión normativa efectuada por el art. 41.1 LCSP a la legislación estatal en materia

de procedimiento administrativo común, nos conduce a la aplicación de los arts. 106 a 111 LPACAP.

El art. 106.1 LPACAP contempla la revisión de oficio de los actos administrativos nulos; permitiendo a las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, previo dictamen favorable del órgano consultivo autonómico, declarar de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el art. 47.1 LPACAP.

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

5. En la Propuesta de Resolución se afirma sobre la competencia para resolver el presente procedimiento administrativo, en su consideración jurídica tercera, lo siguiente:

«Tercera.- El artículo 41.3 de la LCSP dispone " (...) serán competentes para declarar la nulidad (...) de los actos (...) (...) el órgano de contratación, cuando se trate de una Administración Pública (...) ". A su vez, el artículo 42 de la LCSP establece "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 fuera posible se devolverá su valor. La parte que resulte culpable deberá indemnizar a la contraria de los daños y perjuicios que haya sufrido"».

No obstante, la consideración jurídica sexta, *in fine,* de la Propuesta de Resolución, parece atribuir también la competencia para resolver el procedimiento de revisión de oficio a la Viceconsejería de la Presidencia, al señalar lo siguiente:

«Sexta.- (...) En ejercicio de las competencias que tengo atribuidas en virtud del artículo 16 letra i) del Decreto 6/2024, de 25 de enero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Presidencia del Gobierno (BOC n.º 26, de 5 de febrero de 2024)».

Este último precepto del Reglamento Orgánico de la Presidencia del Gobierno atribuye a la Viceconsejería de la Presidencia «*cualesquiera otras* [competencias]

que en el ámbito funcional atribuido al Presidente o Presidenta del Gobierno no estén expresamente asignadas a otro órgano».

Pues bien, se deduce de ello que, por una parte, se considera que es competente el órgano de contratación [la Dirección General de Telecomunicaciones y Nuevas Tecnologías -hoy Dirección General de Transformación Digital de los Servicios Públicos-] y, por otro, se considera que también es competente para resolver la Viceconsejería de la Presidencia.

Por tanto, en primer lugar, esta dicotomía en la fundamentación jurídica habrá de subsanarse en la Propuesta de Resolución.

Y, en segundo lugar, debe tenerse en cuenta que la competencia para resolver los procedimientos de revisión de oficio los atribuye el art. 29.1, letra g) de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, a la persona titular del Departamento correspondiente, sin perjuicio de que esta competencia pueda ser delegada en otros órganos conforme autoriza la propia Ley 14/1990 en su art. 31.3. Sin embargo, esta delegación, en tanto que la competencia está atribuida por la Ley y residenciada en la persona titular del Departamento, debe ser objeto de un acto de delegación expreso y que cumpla con los requisitos previstos en el art. 9, apartados 2, 3 y 4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), normativa básica de aplicación en esta materia. Por tanto, no cabe que esta competencia se pueda incardinar tácitamente, en una norma atributiva de competencias de carácter genérico y residual de una norma reglamentaria -Decreto del Presidente por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Presidencia del Gobierno-, sin que del tenor literal de la Propuesta de Resolución se deduzca que la resolución del procedimiento revisor se adopta por delegación del titular del Departamento, circunstancia esta obligatoria en cualquier resolución que se adopte por delegación (art. 9.4 LRJSP).

Este Consejo Consultivo de Canarias en sus Dictámenes 272, 273 y 276/2024, de 4 de junio, 512/2024, de 19 de septiembre o 548/2024, de 2 de octubre, entre otros, esta competencia se atribuye por el ordenamiento jurídico autonómico a la persona titular del Departamento.

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) 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.

Por tanto, la Resolución que concluya el presente procedimiento administrativo de revisión de oficio debe ser adoptada por la persona titular de la Presidencia del Gobierno en su condición de titular de Departamento, debiendo, por tanto, subsanarse la Propuesta de Resolución en este sentido [en idénticos términos se pronuncian, entre otros, los Dictámenes 548/2024, de 2 de octubre, 647/2024, de 7 de noviembre, y 728/2024, de 12 de diciembre].

6. En la Propuesta de Resolución, la Administración autonómica afirma la nulidad de pleno derecho del contrato considerando que *«De conformidad con lo dispuesto en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, (en adelante LCSP), el artículo 39 establece las causas de nulidad de derecho administrativo.*

El apartado primero del citado artículo señala que serán causas de nulidad, las indicadas en el artículo 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, entre las cuales se señala que serán actos nulos:

"Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados"». (Consideración Jurídica Segunda).

7. A su vez, 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, al disponer que, cuando estos procedimientos se hubieran iniciado de oficio, como es el caso en el que se inició la tramitación mediante Resolución del Viceconsejero de la Presidencia n.º 210/2024, de 7 de noviembre, el transcurso del plazo de seis meses

desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad, plazo que se cumpliría el 7 de mayo de 2025, por lo que el procedimiento no está caducado.

II

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:

- Con fecha 24 de enero de 2022 se suscribió el contrato del expediente de contratación del *«Servicio de soporte (Oficina Técnica) para el sistema de tramitación de procedimientos de la Comunidad Autónoma de Canarias, cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional en el marco del programa operativo FEDER de Canarias 2014-2020»* con la empresa UTE (...), por un plazo de duración de dos años a contar desde el 1 de febrero de 2022, y por importe de 2.558.500 euros, impuestos excluidos, siendo el importe del IGIC a repercutir de 179.095 euros con cargo a las partidas presupuestarias: 08 24 491A 227 12 (Gastos Centralizados en Comunicaciones e Informática) y 08 24 491A 640 03, proyecto de inversión: 166G0117, cofinanciado por el FEDER, en el marco del Programa Operativo FEDER de Canarias 2014-2020, Eje 2, Prioridad de Inversión C, Medida 166G0117 (Actuaciones en Administración Electrónica), Tasa de Financiación 85 %.

- Con fecha 28 de diciembre de 2023 mediante la Resolución n.º 159/2024 se acuerda el expediente de prórroga del contrato del «*Servicio de Soporte (Oficina Técnica) para el sistema de tramitación de procedimientos de la Comunidad Autónoma de Canarias, cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional en el marco del programa operativo FEDER de Canarias 2014-2020»,* desde el 1 de febrero de 2024 hasta el 31 de mayo de 2024, por un importe de 426.416,66 euros, impuestos excluidos, siendo el importe del IGIC a repercutir de 29.849,17 euros, con cargo a las partidas presupuestarias 08 24 491A 227 12 (gastos centralizados comunicaciones e informática), y 08 24 491A 640 03, proyecto de inversión 166G0117 (actuaciones en la Administración electrónica).

- Con fecha 3 de junio de 2024 la Directora General de Transformación Digital de los Servicios Públicos remite escrito de solicitud de conformidad a la UTE (...), solicitando conformidad para continuar la prestación del servicio en las mismas condiciones establecidas en los pliegos del servicio de referencia.

- Con fecha 6 de junio de 2024 la UTE (...) presta su conformidad a la continuidad de la prestación del servicio en las mismas condiciones establecidas en los pliegos del servicio de referencia.

- A principios del año 2024 se inició la tramitación de la correspondiente prórroga conforme a la cláusula décima del pliego de cláusulas administrativas particulares, y a la cláusula tercera del contrato, así como al pliego de prescripciones técnicas y a la propia oferta de la empresa adjudicataria (Expediente 21 027). Dicha prórroga no se pudo tramitar a tiempo por estar vacante la plaza de Jefa del Servicio de Régimen Jurídico y Asuntos Generales de la Dirección General de Transformación Digital de los Servicios Públicos.

- Consta presentada por la UTE (...) la factura n.º 04 de fecha 31 de agosto de 2024 por importe de 342.199,38 euros, IGIC incluido, correspondiente a los servicios prestados durante el periodo del 1 de junio al 31 de agosto de 2024.

- Con fecha 4 de noviembre de 2024 por la Dirección General de Transformación Digital de los Servicios Públicos se emitió Informe justificativo sobre la prestación del *«Servicio de Soporte (Oficina Técnica) para el sistema de tramitación de procedimientos de la Comunidad Autónoma de Canarias, cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional en el marco del programa operativo FEDER de Canarias 2014-2020»* durante el periodo comprendido entre el 1 de junio y el 31 de agosto de 2024.

III

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

- Con fecha 7 de noviembre de 2024, se dicta por el Viceconsejero de la Presidencia Resolución n.º 210/2024, por la que se resuelve:

«1º. Iniciar el procedimiento de declaración de nulidad del contrato administrativo del "Servicio de soporte (Oficina Técnica) para el sistema de tramitación de procedimientos de la Comunidad Autónoma de Canarias, cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional en el marco del programa operativo FEDER de Canarias 2014-2020", durante el periodo comprendido entre el 1 de junio de 2024 al 31 de agosto de 2024, que asciende a un total de trescientos cuarenta y dos mil ciento noventa y nueve euros con treinta y ocho céntimos (342.199,38 euros), cuya factura es la siguiente:

- Factura N.º 04 de fecha 31 de agosto de 2024 cuyo importe es de trescientos cuarenta y dos mil ciento noventa y nueve euros con treinta y ocho céntimos (342.199,38 euros), IGIC incluido.

2º. Notificar esta Resolución a la empresa UTE (...), concediéndole un plazo de diez (10) días, para que formule, en su caso, la conformidad a la declaración de nulidad del contrato administrativo de referencia, sin perjuicio de cualesquiera otras alegaciones y aportación de documentos y justificantes que estime conveniente, de conformidad con el artículo 76 de la de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. (...) ».

- 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, presentó escrito de fecha 18 de noviembre de 2024, en el que manifestaba su conformidad con el expediente de nulidad.

- Con fecha 8 de noviembre de 2024 se procede a la retención de crédito de nulidad por importe de 342.199,38 euros, impuestos incluidos, con cargo a las partidas presupuestarias: 06 42 491A 227 12 00 (Gastos centralizados en comunicaciones e informática) el importe 201.794,97 euros y a la partida presupuestaria 06 42 491A 640 03 00 (236G0257) el importe 140.404,41 euros.

- Con fecha 25 de noviembre de 2024 por la Viceconsejería de Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias se emitió informe con carácter preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el art. 20.e) del Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias.

- En fecha que no consta se dicta Resolución del Viceconsejero de la Presidencia por la que se resuelve *«Suspender la tramitación del procedimiento de declaración de nulidad del contrato administrativo del "Servicio de soporte (Oficina Técnica) para el sistema de tramitación de procedimientos de la Comunidad Autónoma de Canarias, cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional en el marco del programa operativo FEDER de Canarias 2014-2020", durante el periodo comprendido entre el 1 de junio de 2024 al 31 de agosto de 2024, hasta la fecha de recepción del preceptivo Dictamen del Consultivo de Canarias».*

Esta Resolución no consta notificada a la UTE (...).

- En fecha que no consta se emitió Propuesta de Resolución en la que se resuelve:

«1º.- Levantar la suspensión de los plazos del procedimiento de declaración de nulidad del contrato administrativo del "Servicio de soporte (Oficina Técnica) para el sistema de tramitación de procedimientos de la Comunidad Autónoma de Canarias, cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional en el marco del programa operativo FEDER de Canarias 2014-2020", acordada por Resolución n.º (...) /2024, de (...) de 2024.

2º.- Declarar la nulidad del contrato administrativo relativo a la prestación del del "Servicio de soporte (Oficina Técnica) para el sistema de tramitación de procedimientos de la Comunidad Autónoma de Canarias, cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional en el marco del programa operativo FEDER de Canarias 2014-2020", durante el periodo comprendido entre el 1 de junio de 2024 al 31 de agosto de 2024, que asciende a un total de trescientos cuarenta y dos mil ciento noventa y nueve euros con treinta y ocho céntimos (342.199,38 euros).

3º.- Proceder al abono y liquidación de la factura a la empresa UTE (...) (...) .

- Factura N.º 04 de fecha 31 de agosto de 2024 cuyo importe es de trescientos cuarenta y dos mil ciento noventa y nueve euros con treinta y ocho céntimos (342.199,38 euros), IGIC incluido.

4º.- Declarar que no procede la indemnización de daños y perjuicios.

5º.- Notificar la presente Resolución a la empresa UTE (...), (...) ».

IV

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

La revisión de oficio implica el ejercicio de una facultad exorbitante por parte de la Administración para expulsar del ordenamiento jurídico actos firmes en vía administrativa que adolecen de vicios especialmente graves, en cuya aplicación se ha de ser riguroso por implicar un conflicto entre dos principios generales del derecho: el principio de legalidad y el principio de seguridad jurídica. De aquí que no cualquier vicio jurídico permita acudir sin más a la revisión de oficio, sino que ésta solo es posible cuando concurra de modo acreditado e indubitado un vicio de nulidad

de pleno derecho de los legalmente previstos, cuyos presupuestos no pueden entenderse de manera amplia, sino restrictiva (Dictámenes de este Consejo 302/2018, de 29 de junio y 430/2017, de 14 de noviembre, que reiteran varios pronunciamientos de este Organismo en el mismo sentido).

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

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

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. 39.1 LCSP en relación con el art. 47.1.e) LPACAP, ya que se ha mantenido la prestación del servicio de soporte (Oficina Técnica) para el sistema de tramitación de procedimientos 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, y ello toda vez que se trata de un servicio *«indispensable para la continuidad de la administración electrónica en el Gobierno de Canarias para poder gestionar casi dos mil procedimientos y trámites administrativos competencia de nuestra Comunidad Autónoma».*

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 equipara a la omisión total del procedimiento cuando tiene la naturaleza de esencial en los supuestos en que haya causado indefensión material al interesado (para lo cual habrán de tenerse en cuenta, entre otras circunstancias, las consecuencias que sufrió por la omisión del trámite). También se equipara a la omisión total si los trámites incumplidos, de haberse observado, habrían determinado un acto de contenido distinto. Consúltense al respecto las SSTS de 23 febrero de 2016; de 26 enero de 2016; de 24 enero de 2014; de 27 junio de 2012 y de 25 abril de 2002 (...) ».

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

4. En el supuesto que nos ocupa, los antecedentes del presente procedimiento, expuestos anteriormente, evidencian que con fecha 24 de enero de 2022 se adjudicó el contrato de *«Servicio de soporte (Oficina Técnica) para el sistema de tramitación de procedimientos de la Comunidad Autónoma de Canarias, cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional en el marco del programa operativo FEDER de Canarias 2014-2020»* con la UTE (...), cuya nulidad se pretende, el cual tenía un plazo máximo de vigencia de dos años -a contar desde el 1 de febrero de 2022- finalizando en fecha 31 de enero de 2024, prorrogándose hasta el 31 de mayo de 2024. Sin embargo, con posterioridad a dicha fecha se ha continuado prestando el mencionado servicio de manera habitual sin cobertura contractual.

Así pues, en el presente caso, en el periodo a que se contrae el presente expediente -1 de junio al 31 de agosto de 2024- 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. 29.2 LCSP, por lo que la contratación de los referidos servicios durante el periodo comprendido entre los meses de junio a agosto de 2024 es nula conforme a lo previsto en los arts. 39.1 LCSP y 47.1.e) LPACAP, incumpliéndose de forma palmaria y evidente la normativa y principios de la LCSP sobre licitación y adjudicación de contratos.

5. Con base en lo expuesto, procede afirmar que 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 periodo comprendido entre el 1 de junio y el 31 de agosto 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. 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 al tercero que ha realizado la prestación de buena fe, sino únicamente a la propia Administración, que justifica su actuación en el hecho de que, por estar vacante la plaza de Jefa del Servicio de Régimen Jurídico y Asuntos Generales de la Dirección General de Transformación Digital de los Servicios Públicos, no ha sido posible tramitar la prórroga de dicho servicio.

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 se considera ajustada a Derecho en cuanto a 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 Dictamen 265/2019, esto es, a lo dispuesto en el art. 42.1 LCSP, que prescribe que la *«declaración de nulidad de los actos preparatorios del contrato o de la adjudicación, cuando sea firme, llevará en todo caso consigo la del mismo contrato, que entrará en fase de liquidación, debiendo restituirse las partes recíprocamente las cosas que hubiesen recibido en virtud del mismo y si esto no*

fuese posible se devolverá su valor. La parte que resulte culpable deberá indemnizar a la contraria de los daños y perjuicios que haya sufrido».

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).

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

Sin embargo, como ya ha indicado el propio Consejo de Estado en su Dictamen 1724/2011, de 21 de diciembre (y este Consejo Consultivo de Canarias -Dictamen 220/2013, de 19 de junio-), « *(...) nada impide, por economía procesal, acumular la declaración de nulidad a la compensación o indemnización que obviamente debe estimarse y aplicarse según los propios criterios ahora descritos en el artículo 35.1 de la Ley de Contratos (...), para tramitar simultáneamente el procedimiento de revisión de oficio de la adjudicación del contrato por ser nula de pleno derecho con la compensación por los trabajos realizados prevista en ese mismo artículo para el supuesto de nulidad de pleno derecho de la misma*».

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

En el presente caso la reparación integral del daño al contratista coincide con la totalidad del importe de la factura en su momento presentada, correspondientes a los servicios prestados durante el periodo comprendido entre el 1 de junio y el 31 de agosto de 2024 por un importe total de 342.199,38 euros -impuestos excluidos-, lo que incluye la totalidad del precio del contrato efectivamente ejecutado. La cantidad que le corresponde percibir a la contratista no tiene la consideración de indemnización sino de valor de la prestación, toda vez que, tal como se ha señalado, en caso de declaración de nulidad el art. 42 LCSP mandata a las partes a restituirse las cosas que hubiesen recibido en virtud del mismo y, si esto no fuese posible, se devolverá su valor, que es lo que acontece en el presente caso, por cuanto, además, la entidad contratista tampoco ha acreditado que se le hayan ocasionado daños y perjuicios distintos del propio valor de la prestación efectuada.

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. 39.1 LCSP, 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, posteriormente reiterado en multitud de dictámenes -a los cuales nos remitimos para evitar reiteraciones-, señalábamos que 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. Para finalizar, este Consejo Consultivo no puede dejar de señalar que, al igual que lo hemos indicado así en otros pronunciamientos anteriores (por todos, Dictámenes 119 y 120/2024, de 7 de marzo, y 202/2024, de 24 de abril), del examen del expediente se desprende que la finalidad del procedimiento de revisión de oficio en este caso es el pago de unas facturas. En casos como el que analizamos, el procedimiento de revisión de oficio no sirve a los fines que le son propios, haciéndose un uso fraudulento del mismo e incurriéndose en una clara desviación de poder (art. 70.2, párrafo segundo de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).

En efecto, cuando lo que se persigue a través de la revisión de oficio no es, principalmente, la depuración del ordenamiento jurídico -tratando de expulsar de éste aquellos actos firmes en vía administrativa que adolezcan de vicios especialmente graves y determinantes de su nulidad de pleno derecho-, sino su instrumentalización, es decir, su utilización como mecanismo que permita soslayar todas aquellas circunstancias que impiden hacer efectivo el pago de facturas debidas

a los contratistas (*v.gr.,* levantamiento de los posibles reparos de la Intervención), nos encontramos ante un uso fraudulento o, cuanto menos, abusivo de dicha potestad revisora, lo que opera como límite a la revisión de oficio (art. 110 LPACAP).

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

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

9. 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.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución por la que se declara la nulidad del contrato de *«Servicio de soporte (Oficina Técnica) para el sistema de tramitación de procedimientos de la Comunidad Autónoma de Canarias, cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional en el marco del programa operativo FEDER de Canarias 2014-2020»,* adjudicado a la UTE (...), durante el periodo comprendido entre el 1 de junio y el 31 de agosto de 2024, se considera conforme a Derecho, dictaminándose favorablemente, en virtud de los razonamientos expuestos en el

Fundamento IV del presente Dictamen, sin perjuicio de la observación indicada en el Fundamento I.5 sobre el órgano competente para resolver.