

D I C T A M E N 1 9 3 / 2 0 2 5

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 9 de mayo de 2025.

Dictamen solicitado por la Excm. Sra. Consejera de Turismo y Empleo 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 mantenimiento y soporte técnico del Sistema de Gestión de Expedientes EGE del Servicio Canario de Empleo, basado en la plataforma Egeasy, prestado por la empresa (...), durante los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2024 (EXP. 145/2025 RO)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por la Excm. Sra. Consejera de Turismo y Empleo del Gobierno de Canarias el 25 de marzo de 2025, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el 28 de marzo siguiente, 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 del servicio de mantenimiento y soporte técnico del sistema de gestión de expedientes EGE del Servicio Canario de Empleo, basado en el plataforma Egeasy, prestado por la empresa (...) por importe total de 68.509,02 € (IGIC incluido), durante los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2024.

2. La legitimación de la Excm. Sra. Consejera de Turismo y Empleo 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 LCSP, 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).

* Ponente: Sra. de León Marrero.

También es de aplicación, subsidiariamente, de acuerdo con lo establecido en la Disposición final cuarta, apartado 1, de la LCSP, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

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 empresa prestadora del servicio quien, mediante escrito de fecha 21 de enero de 2025, manifestó su conformidad a la declaración de nulidad.

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 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. Por lo que se refiere al órgano competente para incoar y resolver el procedimiento, en la Propuesta de Resolución se indica que le corresponde al órgano de contratación, en este caso, a la Dirección del Servicio Canario de Empleo.

No obstante, si bien la competencia para resolver el presente procedimiento está regulada en el art. 41.3 LCSP, dicho precepto atribuye esta competencia al órgano de contratación, sin perjuicio de lo que, para el ámbito de las Comunidades Autónomas establezcan sus normas respectivas. El art. 29.1.g) de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias dispone que corresponde a los Consejeros incoar y resolver los expedientes de revisión de oficio de los actos del propio Departamento.

Asimismo, el art. 5.1 del Decreto 37/2024, de 4 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Turismo y Empleo, dispone que el Consejero o Consejera de Turismo y Empleo, como órgano superior de dirección y que ejerce la jefatura del Departamento, tiene atribuidas las funciones y competencias previstas en el artículo 29.1 de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias.

Como ha sostenido este Consejo Consultivo en sus recientes Dictámenes 272, 273, 274, 275 y 276/2024, todos de 4 de junio, con cita de la STC 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-, esta competencia se atribuye por el ordenamiento jurídico autonómico a la persona titular de la Consejería competente, por aplicación de lo previsto en el art. 29.1, letra g) de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, que atribuye al titular de cada Departamento la competencia para *«resolver los expedientes de revisión de oficio de los actos del propio Departamento»*.

Por tanto, la competencia para resolver el presente procedimiento corresponde a la Sra. Consejera de Turismo y Empleo

6. En la Propuesta de Resolución, la Administración autonómica afirma la nulidad de pleno derecho de la contratación, fundamentada en la carencia o insuficiencia de crédito [art. 39.2.b) LCSP] y en que se trata de una prestación contractual que se ha dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido [art. 39.1 LCSP con el art. 47.1 letra 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, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad.

En el presente caso el procedimiento se inicia el 14 de enero de 2025, por lo que el plazo se cumpliría el 14 de julio de 2025.

II

Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento de revisión de oficio, según los hechos relatados en la Propuesta de Resolución, son los siguientes:

1. Por Resolución de la Dirección del Servicio Canario de Empleo núm. 5730/2020, de 19 de agosto de 2020, se adjudica el contrato de servicio de mantenimiento y soporte técnico del sistema de gestión de expedientes EGE del Servicio Canario de Empleo, basado en la plataforma Egeasy, mediante procedimiento negociado y tramitación ordinaria, a la entidad (...).

2. Con fecha 23 de septiembre de 2020, se formaliza el contrato por un precio de 548.072,19 euros (incluido IGIC).

En la cláusula tercera del citado documento se recogía expresamente que: *«El contrato tendrá un plazo máximo de vigencia de 2 años, desde el 1 de octubre de 2020 hasta el 30 de septiembre de 2022. Dicho plazo podrá prorrogarse, siempre que sus características permanezcan inalterables, mediante acuerdo del órgano de contratación, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 29.2 de la LCSP, siendo dicha prórroga obligatoria para el contratista.*

La prestación del servicio tendrá un plazo máximo de duración de 4 años, incluyendo las prórrogas que acuerde el órgano de contratación (art. 29.4 LCSP)».

3. Mediante Resolución de la Dirección del Servicio Canario de Empleo núm. 7200/2022, de fecha 21 de julio de 2022, se acuerda la prórroga del contrato por un período que va desde el 1 de octubre de 2022 hasta el 30 de septiembre de 2024.

4. Finalizado el contrato, debido a la tardanza en adjudicar el nuevo contrato de servicios, se continuó prestando el mismo durante los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2024.

5. La entidad (...), presenta las facturas núm. 6809, 6810, y 217, con fecha de 5/12/2024, correspondientes a los meses de octubre y noviembre de 2024, las dos primeras, y con fecha 2/01/25, la tercera, correspondiente al mes de diciembre de 2024, por un importe de veintidós mil ochocientos treinta y seis euros con treinta y cuatro céntimos (22.836,34 €), con IGIC, cada una de ellas, lo que hace un total de sesenta y ocho mil quinientos nueve euros con dos céntimos (68.509,02 €), según el siguiente detalle:

PERIODO FACTURACIÓN	N.º FACTURA	FECHA	IMPORTE
Octubre 2024	6809	5/12/2024	22.836,34 €
noviembre 2024	6810	5/12/2024	22.836,34 €
diciembre 2024	217	2/01/2025	22.836,34 €
TOTAL			68.509,02 €

6. Con fecha 14 de enero de 2025, se emite informe técnico por el responsable del contrato, en el que se informa, en relación con las facturas citadas, que el importe facturado coincide con el correspondiente a las tareas indicadas en el contrato.

7. Con fecha 14 de enero de 2025, el Secretario General del Servicio Canario de Empleo emite informe, en el que indica que el importe de las facturas citadas es adecuado a los precios de mercado, especificando las causas que motivan la nulidad de las actuaciones, no siendo la misma imputable al contratista. Asimismo, se menciona específicamente que la realización de la prestación se ha ejecutado a entera satisfacción de la Administración, siendo esta por su propia naturaleza irrestituible *in natura*, por lo que sólo cabe concluir la procedencia de su pago.

III

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

1. El procedimiento se inicia por Resolución núm. 319/2025, de la Dirección del Servicio Canario de Empleo de fecha 14 de enero de 2025, por la que se acuerda incoar expediente de revisión de oficio, con objeto de declarar la nulidad de la contratación del «Servicio de mantenimiento y soporte técnico del sistema de gestión de expedientes EGE del Servicio Canario de Empleo, basado en la plataforma Egeasy», prestado por la empresa (...), durante los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2024, al incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho, fundamentada en la carencia o insuficiencia de crédito [art. 39.2.b) LCSP] y en que se trata de una prestación contractual que se ha dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido [art. 39.1 LCSP en relación con el art. 47.1 letra e) LPACAP].

2. El 14 de enero de 2025, se otorga trámite de audiencia a la entidad (...), por un plazo de diez días hábiles, a contar desde el día siguiente a la recepción de la notificación.

El 21 de enero de 2025, (...), actuando en nombre de la entidad (...), según figura acreditado en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público, presentó escrito manifestando la conformidad a la declaración de nulidad.

3. El día 24 de marzo de 2025 se emite informe por la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias.

4. Consta en el expediente borrador de Resolución de la Dirección del Servicio Canario de Empleo, en cuya virtud se resuelve:

«Primero.- Declarar la nulidad de los actos preparatorios y de adjudicación de la contratación del SERVICIO DE MANTENIMIENTO Y SOPORTE TÉCNICO DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE EXPEDIENTES EGE DEL SERVICIO CANARIO DE EMPLEO, BASADO EN LA PLATAFORMA EGEASY, PRESTADO POR LA EMPRESA (...) (CIF N.º (...)), DURANTE LOS MESES DE OCTUBRE, NOVIEMBRE Y DICIEMBRE DE 2024, al incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho, fundamentada en la carencia o insuficiencia de crédito (artículo 39.2 b) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público) y en que se trata de una prestación contractual que se ha dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido (artículo 39.1 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público en

relación con el artículo 47.1 letra e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

Segundo.- Aprobar las facturas siguientes, cuyo importe asciende a sesenta y ocho mil quinientos nueve euros con dos céntimos (68.509,02 €), IGIC incluido:

PERIODO FACTURACIÓN	Nº FACTURA	FECHA	IMPORTE
Octubre 2024	6809	5/12/2024	22.836,34 €
noviembre 2024	6810	5/12/2024	22.836,34 €
diciembre 2024	217	2/01/2025	22.836,34 €
TOTAL			68.509,02 €

Tercero.- Declarar la liquidación y el abono del valor de la prestación a la entidad (...), por importe de sesenta y ocho mil quinientos nueve euros con dos céntimos (68.509,02 €), IGIC incluido, siendo este adecuado a los precios de mercado vigentes en el momento de su ejecución, con cargo a la aplicación presupuestaria 5001 241E 6400300, 01623902 MANTENIMIENTO APLICACIONES INFORMÁTICAS, del Presupuesto de Gastos del SCE para el 2025, sin que proceda indemnización por daños y perjuicios».

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. Con carácter previo y como cuestión de índole formal, procede advertir que no consta en el expediente remitido la correspondiente Propuesta de Resolución dictada por el órgano competente, siendo remitido a este Consejo Consultivo, un Borrador de Resolución sin fecha ni firma. Tras el trámite de audiencia se debe dictar una propuesta de resolución que formal y materialmente tenga ese carácter. No obstante, en aras del principio de economía y eficacia administrativa, dicho borrador será considerado materialmente como la propuesta de resolución. Tal parecer antiformalista en aras de atender a los antedichos principios, permite que el borrador de resolución remitido sea tenido como propuesta de resolución al contar materialmente con los requisitos mínimos exigibles a un documento de tal naturaleza.

3. Sentado lo anterior, en el presente caso se pretende, mediante el procedimiento de revisión de oficio, la declaración de nulidad del contrato administrativo relativo a la prestación del servicio consistente en el mantenimiento y soporte técnico del sistema de gestión de expedientes EGE del Servicio Canario de Empleo, basado en el plataforma Egeasy, prestado por la empresa (...) por importe

total de 68.509,02 € (IGIC incluido), durante los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2024.

Son dos las causas de nulidad de pleno Derecho invocadas por la Administración: una es la carencia o insuficiencia de crédito [art. 39.2.b) LCSP] y la otra es la relativa a la prestación contractual prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido [art. 39.1 LCSP en relación con el art. 47.1 letra e) LPACAP].

Respecto a la concurrencia de dos o más causas de nulidad en un mismo procedimiento, en el Dictamen 193/2024, de 17 de abril señalábamos:

«En el reciente Dictamen 121/2024, de 7 de marzo, con cita del Dictamen 42/2024, de 25 de enero, este Consejo ha razonado lo siguiente:

“Al respecto hemos manifestado en el reciente Dictamen 503/2023, de 12 de diciembre, que, ante la concurrencia de causas de nulidad, como en este caso, y aplicando mutatis mutandi el mismo criterio sostenido por este Consejo Consultivo en materia de resoluciones contractuales (véase en este sentido, los Dictámenes 46/2022, de 3 de febrero, y 63/2020, de 18 de febrero), ` (...) resulta de aplicación la reiterada y constante doctrina de este Consejo (por todos, Dictámenes 88/2019, de 13 de marzo; 263/2018, de 6 de junio y 60/2016, de 10 de marzo), que reproduce, asimismo, la doctrina consolidada del Consejo de Estado referida a que, en caso de concurrencia de varias causas de resolución, debe aplicarse prioritariamente la causa de resolución que aparezca antes en el tiempo, de modo que, si posteriormente sobrevienen otras causas, estas son ya irrelevantes´”.

Continuaba el citado Dictamen 121/2024 diciendo lo siguiente:

“Como hemos señalado en el Dictamen 518/2023, de 14 de diciembre, `no cabe duda, por tanto, de que para contratar (...) la Administración Pública ha de disponer de una previa consignación presupuestaria, y que la ausencia de la misma determina la nulidad de pleno Derecho del contrato.

Sobre esta cuestión, la jurisprudencia viene considerando que no cabe la adjudicación de ningún contrato sin la existencia de consignación, e incluso que no cabe la iniciación del expediente de contratación sin ella. El Tribunal Supremo, entre otras, en Sentencia de 8 de junio de 2004, en cuanto que acepta los fundamentos de la sentencia apelada, explica lo siguiente: “No pueden adquirirse compromisos de gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gasto, siendo nulos de pleno derecho los acuerdos, resoluciones y actos administrativos que infrinjan esta norma e igualmente son nulos de pleno derecho los actos de adjudicación de contratos que carezcan de consignación presupuestaria”. En Sentencia de 14 de mayo de 1999 se situaba la nulidad de pleno Derecho en concreto en el acto de la adjudicación, considerando que en los actos previos era solo motivo de anulabilidad: “Referida con carácter general la nulidad de pleno derecho en el

ámbito de la contratación administrativa a los supuestos del artículo 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo (artículo 41 del Reglamento General de Contratación), el sentido propio y sustancial de los tipos en él descritos responden a una esencial gravedad, intensidad y trascendencia de las infracciones cometidas, como corresponde a una consecuencia jurídica -cual es la nulidad radical- que se puede hacer valer incluso fuera de los plazos normalmente establecidos para impugnar las actuaciones administrativas. Ahora bien, trasladando esta cesar a los casos específicos previstos en los apartados b) y c) del mencionado artículo del Reglamento, también respecto de ellos ha de predicarse que su ámbito sea solamente comprensivo de los casos de infracciones legales de más evidente gravedad, de modo que sólo de ellos pueda extraerse la conclusión de que la nulidad que produzcan alcance el efecto de radicalidad propio de las nulidades absolutas o de pleno derecho. Atendiendo a este criterio de interpretación, es obligado reconocer que en nada ha de variarse el literal sentido del citado apartado c) del artículo 141 del Reglamento de Contratación, que claramente limita el supuesto normativo de la nulidad de pleno derecho a la circunstancia de que efectivamente se haga la adjudicación sin que medie la pertinente consignación presupuestaria, sin que por eso pueda entenderse comprendido en el apartado el caso aquí debatido, en que se tramitó el expediente sin dicha consignación, la cual, sin embargo, ya existía al tiempo de adjudicarse el contrato, sin que esta doctrina sea desmentida por las sentencias que cita la parte, porque en ellas se trata de adjudicaciones en que la falta de consignación presupuestaria no se había limitado a los actos preparatorios, sino que había permanecido inexistente al perfeccionarse el correspondiente contrato. Conforme a esta tesis jurisprudencial, pues, no solo en el momento en que se adjudica el contrato, se perfecciona el mismo y, por tanto, cuando se adquiere el compromiso de gasto es cuando debe existir ya la consignación presupuestaria; también cuando se autoriza ese compromiso de gasto, esto es, cuando se autoriza el gasto, que es al iniciarse el expediente, aunque la invalidez se vuelva radical y, por tanto, insubsanable a partir de la adjudicación”.

En buena lógica, haberse dictado el acto prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido es la primera en el tiempo, pues la carencia o insuficiencia de crédito se ha de acreditar en el momento de la adjudicación del contrato, por lo que siendo los actos preparatorios (la necesaria licitación) anteriores a la necesidad de existencia de crédito (adjudicación) se ha de empezar por analizar la concurrencia de la ausencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido».

Esta doctrina resulta ser aplicable al presente asunto, por lo que, en el análisis de este procedimiento, habrá de entenderse que la declaración de nulidad se funda en la ausencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido, conforme a lo previsto en el art. 39.1 LCSP, en relación con el art. 47.1 letra e) LPACAP.

4. En cuanto a la causa de nulidad de pleno Derecho prevista en el art. 47.1 letra e) de la LPACAP, al que se remite el artículo 39.1 LCSP, que dispone que son nulos de

pleno derecho los «actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido (...)», se constata que la empresa continuó prestando el servicio objeto del contrato una vez finalizado el mismo por vencimiento del plazo, y por tanto, sin cobertura contractual.

Según se indica en la Propuesta de Resolución el contrato fue adjudicado el 19 de agosto de 2020 y formalizado el 23 de septiembre de 2020, con un plazo de vigencia de dos años, desde el 1 de octubre de 2020 hasta el 30 de septiembre de 2022, con posibilidad de prórroga. Pero se contempla que la prestación del servicio tendrá un plazo máximo de duración de 4 años, incluyendo las prórrogas que acuerde el órgano de contratación (art. 29.4 LCSP) .

Se formaliza la primera prórroga el 21 de julio de 2022, por un período que va desde el 1 de octubre de 2022 hasta el 30 de septiembre de 2024.

De este modo el día 30 de septiembre de 2024 se produjo la extinción del contrato por vencimiento del plazo de duración sin posibilidad de prórroga, ya que el contrato tenía un plazo máximo de duración de 4 años, incluyendo las prórrogas.

Podría plantearse si en el presente caso resulta aplicable la previsión normativa contenida en el último apartado del art. 29.4 LCSP, según el cual, a pesar del vencimiento del contrato, es posible su prórroga hasta que comience la ejecución del nuevo contrato y en todo caso por un periodo máximo de nueve meses; pero no concurren los requisitos previstos en el mismo, pues no se justifica que existan acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación producidos en el procedimiento de adjudicación que hayan impedido la formalización del nuevo contrato, además de que no consta en el expediente que el anuncio de licitación del nuevo contrato se haya publicado con una antelación mínima de tres meses respecto de la fecha de finalización del contrato originario.

Respecto a las actuaciones que se están llevando a cabo para la adjudicación de un nuevo contrato a través de un procedimiento de contratación, sólo consta en el antecedente cuarto de la Propuesta de Resolución que *«se debió proceder a la tramitación de un nuevo expediente. No obstante, debido a la tardanza en adjudicar el nuevo contrato se continuó prestando el mismo durante los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2024»*.

De este modo, existió una falta de previsión y planificación a la hora de iniciar, con la debida antelación, la tramitación necesaria para llevar a efecto el

procedimiento de licitación, pues conocían que el contrato finalizaba el 30 de septiembre de 2024.

Ese procedimiento de licitación debe ser iniciado y tramitado oportunamente 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 art. 1 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, siempre que concurren los requisitos establecido legalmente para acudir a esta vía excepcional.

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 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 Dictámenes 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.

5. A la vista de los antecedentes expuestos, resulta ser un hecho indubitado, no cuestionado por la Administración, que nos hallamos ante un supuesto de contratación verbal en el que, pese a su evidente nulidad radical, se continuaron efectuando prestaciones por parte de la empresa contratista sin la debida cobertura de procedimiento contractual alguno, en el período de octubre a diciembre de 2024, objeto del presente procedimiento. Por todo ello, habiéndose prescindido del procedimiento legalmente establecido para llevar a cabo la contratación y, desarrollado el servicio a entera satisfacción de la Administración, la Propuesta de Resolución se considera ajustada a Derecho en cuanto a la concurrencia de la causa de nulidad.

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 sino únicamente a la Administración, por lo que, en suma, la Propuesta de Resolución se considera ajustada a Derecho.

6. En cuanto a los efectos económicos de la declaración de nulidad 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 durante los meses de octubre, noviembre y de diciembre de 2024, sin cobertura legal alguna.

Con relación a las facturas a la 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 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 restitución del valor de la prestación al contratista coincide con la totalidad del importe de las facturas en su momento presentadas, lo que incluye la totalidad del precio del contrato efectivamente ejecutado.

De todo lo expuesto cabe concluir que en los supuestos, como en el presente caso, en que la contratista ha manifestado buena fe, prestando el servicio a satisfacción de la Administración, aun concurriendo causa de nulidad al haberse dictado los actos preparatorios del contrato de vigilancia y seguridad, 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 coste del servicio realizado, por lo que hay que concluir que la Propuesta de Resolución debe liquidar el contrato por la cantidad igual al coste del servicio efectivamente realizado.

El incremento patrimonial, con el consiguiente empobrecimiento, resultaría de la ejecución de unos trabajos por el contratista en beneficio de la Administración no abonados.

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, 49/2024, de 25 de enero o 548/2024, de 2 de octubre, nos hemos pronunciado extensamente sobre esta circunstancia, a cuyo contenido nos remitimos.

Por tanto, 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, 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.

Esta situación, a todas luces irregular, debe cesar mediante el inicio efectivo del oportuno procedimiento de contratación conforme a las previsiones de la LCSP, y su finalización mediante adjudicación y formalización del contrato correspondiente.

9. 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.

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».

CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la prestación del servicio de mantenimiento y soporte técnico del sistema de gestión de expedientes EGE del Servicio Canario de Empleo, basado en el plataforma Egeasy, prestado por la empresa (...) por importe total de 68.509,02 € (IGIC incluido), durante los meses de octubre, noviembre y

diciembre de 2024, se considera conforme a Derecho, dictaminándose favorablemente, en virtud de los razonamientos expuestos, sin perjuicio de lo indicado en el Fundamento I.5 del presente Dictamen en cuanto a la competencia del órgano para incoar y resolver el procedimiento y con las advertencias indicadas en el Fundamento IV del presente Dictamen.