Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 4 7 / 2 0 2 5

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 5 de junio de 2025.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación *con la Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad del contrato administrativo del «servicio para la renovación de la licencia Webforms y tareas evolutivas para la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, cofinanciado con el fondo europeo de desarrollo regional en el marco del programa operativo Feder de Canarias 2014-2020», realizado por (...), para el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2024 (EXP. 197/2025 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias el 24 de abril de 2025, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el 25 de abril de 2025, 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 para la renovación de la licencia Webforms y tareas evolutivas para la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, cofinanciado con el fondo europeo de desarrollo regional en el marco del programa operativo Feder de Canarias 2014-2020*», realizado por (...), para el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2024, por importe total de 20.066,51 euros (IGIC incluido).

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 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

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

relación con el art. 41 de 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 2017 (LCSP).

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

Asimismo, resulta aplicable, en lo que no se oponga a la LCSP (Disposición derogatoria de la LCSP), el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, también de carácter básico.

3. En este caso, se ha otorgado el trámite de vista y audiencia a la empresa prestadora del servicio, quien, mediante escrito de fecha 26 de marzo de 2025, manifiesta su conformidad a la declaración de nulidad.

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 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. 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.

En efecto, como ha sostenido este Consejo Consultivo en sus 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*». Todo ello, 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.

Precisamente, mediante Decreto 20/2025, de 21 de marzo, del Presidente (BOC n.º 66, de 3 de abril de 2025), se ha delegado en el Viceconsejero de la Presidencia el ejercicio de la competencia para incoar y resolver los expedientes de revisión de oficio del propio Departamento, por lo que, en virtud de dicha delegación, la competencia para resolver el presente procedimiento le corresponde al indicado Viceconsejero de la Presidencia, lo que deberá constar expresamente en la Resolución que ponga fin al presente procedimiento.

6. En relación con la causa de nulidad la Propuesta de Resolución afirma lo siguiente: *«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 93/2025, de 25 de marzo, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad, plazo que se cumpliría el 25 de septiembre de 2025, por lo que el procedimiento no está caducado.

II

1. 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:

- El día 28 de septiembre de 2021 el Director General de Telecomunicaciones y Nuevas Tecnologías dictó la Resolución N.º 287/2021 por la que se aprobó el gasto derivado de la contratación que asciende a la cuantía de cuarenta y cuatro mil ochenta y cuatro euros (44.084,00 €), impuestos incluidos, con cargo a la partida presupuestaria 640 03 166G0117, proyecto de inversión 166G0117 «*Soporte Administración Electrónica*», cofinanciado por el FEDER, Programa Operativo 2014-2020, Eje 2 Prioridad de Inversión C, Medida 2 del Programa «*Refuerzo de las aplicaciones de las TIC para la administración electrónica, el aprendizaje electrónico, la inclusión electrónica, la cultura electrónica y la sanidad electrónica*», con tasa de financiación del 85 %.

- Posteriormente, el día 11 de noviembre de 21 el Director de Telecomunicaciones y Nuevas Tecnologías dictó Resolución N.º 354/2021 por la que se adjudicó el contrato del Servicio de renovación de la licencia de WebForms para la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y tareas evolutivas, a la empresa (...), C.I.F. (...), por un importe de cuarenta y un mil doscientos euros (41.200,00 €), impuestos excluidos, siendo el importe del IGIC a repercutir de dos mil ochocientos ochenta y cuatro euros (2.884,00 €), con cargo a la partida presupuestaria 640 03 166G0117, proyecto de inversión 166G0117 «*Soporte Administración Electrónica*», cofinanciado por el FEDER, Programa Operativo 2014-2020, Eje 2 Prioridad de Inversión C, Medida 2 del Programa «*Refuerzo de las aplicaciones de las TIC para la administración electrónica, el aprendizaje electrónico, la inclusión electrónica, la cultura electrónica y la sanidad electrónica*», con tasa de financiación del 85 %.

- El contrato tenía una duración de dos años a partir del 30 de noviembre de 2021, sin embargo, el día 10 de octubre de 2024 la empresa contratista presta su conformidad a la continuidad de la prestación del servicio de referencia, pese a haber vencido el contrato y en relación con ello la empresa (...) con N.I.F: (...) presenta las siguientes facturas:

- Factura 35 de fecha 18 de noviembre de 2024, por importe de ocho mil quinientos sesenta euros (8.560,00 €), impuestos incluidos, correspondientes a las licencias webform del periodo del 1 de enero de 2024 al 31 de diciembre de 2024.

- Factura 36 de fecha 18 de noviembre de 2024, por importe de tres mil quinientos veinte euros con treinta céntimos (3.520,30 €), impuestos incluidos,

correspondiente a las horas de soporte del periodo desde el 1 de junio de 2023 al 30 de abril de 2024.

- Factura 47 de fecha 31 de diciembre de 2024, por importe de siete mil novecientos ochenta y seis euros con veintiún céntimos (7.986,21 €), impuestos incluidos, correspondiente a las horas de soporte del 1 de mayo al 31 de diciembre de 2024.

2. Además, en relación con tales antecedentes de hecho, se ha de tener en cuenta que, en el informe justificativo de la prestación del servicio correspondiente a la anualidad de 2024, emitido el 14 de marzo de 2025, por el Director de Informática del Servicio de Desarrollo, se afirma que:

«1. INTRODUCCIÓN

Con fecha 11 de noviembre de 2021, se emite Resolución n.º 91/2022 del Director General de Telecomunicaciones y Nuevas Tecnologías, por la que se adjudica el contrato "servicio para la renovación de la licencia webforms y tareas evolutivas", Expediente 21 060 SR RR NE OB21, a la empresa (...)

Prevista la finalización del último contrato durante el ejercicio 2024 se procedió a la elaboración de los pliegos correspondiente a la nueva contratación cuya tramitación se ha iniciado en PLYCA durante este mes de agosto (Expediente PLYCA 24 035).

Mientras se tramita la contratación del nuevo servicio ha sido necesario el continuar con dicho servicio.

2. OBJETIVO

Este informe se emite con el fin de justificar el pago del servicio para la renovación de las licencias WebForms y tareas evolutivas durante el ejercicio 2024, mientras se tramita el nuevo contrato.

3. DESTINATARIOS

Este informe va dirigido al Servicio de Régimen Jurídico y Asuntos Generales de la Dirección General de Transformación Digital de los Servicios Públicos.

4. CONDICIONANTES

Desde 2018, esta DGTDSP implantó la herramienta WebForms para la elaboración de formularios y solicitudes electrónicas.

Prevista la finalización del último contrato el pasado 31 de diciembre de 2023 (Expediente Plyca 21 060), durante el ejercicio 2024 se procedió a la elaboración de los pliegos de la nueva contratación que se inició en PLYCA durante este mes de agosto (Expediente PLYCA 24 035).

Este servicio es la base de toda la administración electrónica en el Gobierno de Canarias, por lo que se hace indispensable su contratación para asegurar su continuidad a partir del 1 de enero del 2024 fecha en la cual finaliza el anterior contrato de servicio.

5. SERVICIOS PRESTADOS

Desde 2018, esta DGTDSP implantó la herramienta WebForms para la elaboración de formularios y solicitudes electrónicas.

Prevista la finalización del último contrato el pasado 31 de diciembre de 2023 (Expediente Plyca 21 060), durante el ejercicio 2024 se procedió a la elaboración de los pliegos de la nueva contratación que se inició en PLYCA durante este mes de agosto (Expediente PLYCA 24 035).

Este servicio es la base de toda la administración electrónica en el Gobierno de Canarias, por lo que se hace indispensable su contratación para asegurar su continuidad a partir del 1 de enero del 2024 fecha en la cual finaliza el anterior contrato de servicio.

Durante el ejercicio 2024 no ha sido posible tramitar el nuevo contrato (Expediente PLYCA 24 035) por estar inicialmente vacante la plaza de Jefe de Servicio de Régimen Jurídico y Asuntos Generales de esta DGTDSP y, posteriormente, por el exceso de carga de trabajo.

La causa que motiva la nulidad de las actuaciones no es imputable al tercero, ya que ha sido motivada por el retraso en la nueva contratación.

6. CONCLUSIÓN

Teniendo en cuenta el crédito existente en la DGTDSP, así como la imposibilidad de restituir las prestaciones recibidas es por lo que se solicita el devengo de las cantidades adeudadas a la empresa (...) por el servicio para la renovación de las licencias WebForms para el ejercicio 2024, que asciende a OCHO MIL QUINIENTOS SESENTA EUROS (8.560,00 €, IGIC incluido), así como de las tareas de soporte y evolutivas del ejercicio 2024, que asciende a TRES MIL QUINIENTOS VEINTE EUROS CON TREINTA CÉNTIMOS (3.520,30 €, IGIC incluido), y SIETE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y SEIS EUROS CON VEINTIUN CÉNTIMOS (7.986,21 €, IGIC incluido).

Los servicios se han realizado a entera satisfacción de la Administración y el importe de estos servicios es ajustado a los precios de mercado al facturarse al mismo precio con el que resultó adjudicatario dicha empresa mediante el anterior contrato 21 060 y, habiendo procedido al pago de los servicios prestados, no procede indemnización por daños y perjuicios».

III

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

- El procedimiento comienza por Resolución núm. 93/2025, de 25 de marzo, del Viceconsejero de la Presidencia, por la que se resuelve *«1º.-Iniciar el procedimiento de declaración de nulidad del contrato administrativo del "Servicio para la renovación de la licencia Webforms y tareas evolutivas para la Administración Pública 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, para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2024 al 31 de diciembre de 2024, cuyas facturas son las siguientes:*

-Factura 35 de fecha 18 de noviembre de 2024, por importe de ocho mil quinientos sesenta euros (8.560,00€), impuestos incluidos, correspondientes a las licencias webform del periodo del 1 de enero de 2024 al 31 de diciembre de 2024.

-Factura 36 de fecha 18 de noviembre de 2024, por importe de tres mil quinientos veinte euros con treinta céntimos (3.520,30€), impuestos incluidos, correspondiente a las horas de soporte del periodo desde el 1 de junio de 2023 al 30 de abril de 2024.

-Factura 47 de fecha 31 de diciembre de 2024, por importe de siete mil novecientos ochenta y seis euros con veintiún céntimos (7.986,21€), impuestos incluidos, correspondiente a las horas de soporte del 1 de mayo de 2024 al 31 de diciembre de 2024».

- Se ha otorgado el preceptivo trámite de audiencia a la contratista, que mostró su conformidad con la declaración de nulidad, mediante escrito de 26 de marzo de 2025.

- Con fecha 8 de abril de 2025 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.

- Finalmente, se emite la correspondiente Propuesta de Resolución, en forma de borrador de la Resolución definitiva (se desconoce su fecha de emisión) en cuya virtud se propone:

«1º.- Declarar la nulidad del contrato administrativo relativo a la prestación del "Servicio para la renovación de la licencia Webforms y tareas evolutivas para la Administración Pública 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, para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2024 al 31 de diciembre de 2024

que asciende a un importe de veinte mil sesenta y seis euros con cincuenta y un céntimo(20.066,51€)

2º.- Proceder al abono y liquidación de las facturas a la empresa (...) con N.I.F. (...).

-Factura 35 de fecha 18 de noviembre de 2024, por importe de ocho mil quinientos sesenta euros (8.560,00€), impuestos incluidos, correspondientes a las licencias webform del periodo del 1 de enero de 2024 al 31 de diciembre de 2024.

-Factura 36 de fecha 18 de noviembre de 2024, por importe de tres mil quinientos veinte euros con treinta céntimos (3.520,30€), impuestos incluidos, correspondiente a las horas de soporte del periodo desde el 1 de junio de 2023 al 30 de abril de 2024.

-Factura 47 de fecha 31 de diciembre de 2024, por importe de siete mil novecientos ochenta y seis euros con veintiún céntimos (7.986,21€), impuestos incluidos, correspondiente a las horas de soporte del 1 de mayo de 2024 al 31 de diciembre de 2024

3º.- Declarar que no procede la indemnización de daños y perjuicios.

4º.- Notificar la presente Resolución a la empresa (...) con N.I.F. (...)».

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, se pretende mediante el procedimiento de revisión de oficio la declaración de nulidad del contrato administrativo relativo a la prestación del servicio para la renovación de la licencia Webforms y tareas evolutivas para la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, cofinanciado con el fondo europeo de desarrollo regional en el marco del programa operativo Feder de Canarias 2014-2020, realizado por (...), para el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2024, por un importe total de 20.066,51 euros.

La causa de nulidad de pleno Derecho invocada por la Administración es la prevista en el art. 47.1.e) LPACAP, al que se remite el art. 39.1 LCSP, que dispone que son nulos de pleno derecho los actos «*dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido (…)* », por cuanto 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 21 de noviembre de 2021 a la entidad mercantil (...), formalizado el día 30 de noviembre de 2021, con un plazo de vigencia de dos años, finalizando el 30 de noviembre de 2023.

De este modo, llegado el día indicado, se produce la extinción del contrato por vencimiento del plazo de duración sin posibilidad de prórroga.

Además, el art. 29.4 LCSP dispone que *«Los contratos de suministros y de servicios de prestación sucesiva tendrán un plazo máximo de duración de cinco años, incluyendo las posibles prórrogas que en aplicación del apartado segundo de este artículo acuerde el órgano*

de contratación, respetando las condiciones y límites establecidos en las respectivas normas presupuestarias que sean aplicables al ente contratante».

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, por un lado, 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, y, por otro, 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.

De este modo, si bien consta el «*animus*» expreso de la Administración de contratar conforme a los procedimientos previstos en el LCSP, 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 noviembre de 2023 y no es hasta agosto de 2024 que se comienza a tramitar la nueva contratación, según se alega en el referido informe justificativo.

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 pública 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 concurran los requisitos establecidos legalmente para acudir a esta vía excepcional.

3. 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.

4. A la vista de los antecedentes expuestos, resulta ser un hecho indubitado, no cuestionado por la Administración, que nos hallamos ante un supuesto de prórroga tácita proscrita por el art. 29.2 LCSP en la 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, entre ellas las correspondientes al período que va desde el 1 de enero al 31 de diciembre de 2024, ambos inclusive, 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, quien lo justifica en el hecho de que «*Este servicio es la base de toda la administración electrónica en el Gobierno de Canarias, por lo que se hace indispensable su contratación para asegurar su continuidad a partir del 1 de enero del 2024 fecha en la cual finaliza el anterior contrato de servicio*», por lo que, en suma, consideramos que la Propuesta de Resolución se considera ajustada a Derecho.

5. 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 desde el 1 de enero al 31 de diciembre de 2024, ambos inclusive, sin cobertura legal alguna.

Es necesario aclarar que en la factura n.º 36 se hace referencia el periodo comprendido entre el 1 de junio de 2023 al 30 de abril de 2024, fecha estas que, probablemente, sean erróneas, pues la Administración a lo largo de todo el expediente determina sin género de duda alguna el periodo al que se refiere la revisión de oficio que nos ocupa como el correspondiente al 1 de enero de 2024 al 31 de diciembre de 2024.

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 -20.066,51 euros (IGIC incluido)- coincide con la totalidad del importe de la factura en su momento presentada, 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 servicios objeto del presente procedimiento, 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.

6. 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 octubre, nos hemos pronunciado sobre esta circunstancia, a cuyo contenido nos remitimos.

Por tanto, tratándose de un servicio de tracto sucesivo, es preciso 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.

7. 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.

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.

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*».

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la prestación del «*servicio para la renovación de la licencia Webforms y tareas evolutivas para la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, cofinanciado con el fondo europeo de desarrollo regional en el marco del programa operativo Feder de Canarias 2014-2020*», realizado por (...), para el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2024, se dictamina favorablemente, en virtud de los razonamientos expuestos en el Fundamento IV del presente Dictamen, sin perjuicio de la observación formulada en el Fundamento I.5 respecto al órgano competente para resolver.