Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 8 3 / 2 0 2 5

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 2 de julio de 2025.

Dictamen solicitado por la Excma. 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 del contrato de servicio de limpieza y mantenimiento tanto de la maquinaria como terrenos, fincas, jardines e invernaderos del Centro de Referencia Nacional de Formación Profesional de Los Realejos, prestado por la entidad mercantil (...), durante el mes de marzo de 2025, por un importe total de 18.163,25 euros (EXP. 244/2025 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por la Sra. Consejera de Turismo y Empleo del Gobierno de Canarias el 22 de mayo de 2025, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el 26 de mayo 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 del contrato de servicio de limpieza y mantenimiento tanto de la maquinaria como terrenos, fincas, jardines e invernaderos del Centro de Referencia Nacional de Formación Profesional de Los Realejos, prestado por la entidad mercantil (...), durante el mes de marzo de 2025, por un importe total de 18.163,25 euros (IGIC incluido).

2. La legitimación de la 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 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al

[*] **Ponente: Sr. Belda Quintana.**

ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2017 (LCSP), norma básica aplicable al presente supuesto porque el contrato que se pretende declarar nulo fue iniciado con posterioridad a su entrada en vigor.

También es de aplicación, subsidiariamente, de acuerdo con lo establecido en la Disposición final cuarta, apartado 1, LCSP, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), porque el presente procedimiento se inició con posterioridad a su entrada en vigor.

Asimismo, resulta aplicable, en lo que no se oponga a la LCSP (Disposición derogatoria 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 el presente asunto, el día 9 de abril de 2025 se le otorgó el trámite de vista y audiencia a la empresa contratista, que prestó su conformidad mediante escrito de 24 de abril de 2025.

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 objeto del presente Dictamen, se afirma al respecto, lo siguiente:

«Primero.- El artículo 9.3 de la Ley 12/2003, de 4 de abril, de creación del Servicio Canario de Empleo, modificada por la Ley 30/2011, de 18 de febrero, establece que la Dirección es el órgano de contratación del Servicio Canario de Empleo.

En cuanto a la nulidad de los actos preparatorios y los actos de adjudicación, cuando se trate de una Administración Pública, la competencia para declararla la ostenta el órgano de contratación, según dispone el artículo 41.3 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 2014, (en adelante Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público)».

En relación con esta cuestión, es preciso recordar, una vez más, que este Consejo ha sostenido en sus Dictámenes 272, 273, 274, 275 y 276/2024, todos de 4 de junio, entre otros muchos, 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-, que 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*».

Puesto que el Servicio Canario de Empleo (SCE) es un organismo autónomo adscrito al departamento competente en materia de empleo de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias (art. 1.1 de la Ley 12/2003, de 4 de abril, del Servicio Canario de Empleo -LSCE-), su Presidencia la ostenta la persona titular del departamento competente en materia de empleo (art. 7.2 LSCE), y el régimen jurídico de los actos emanados del SCE será el establecido en la LSCE y en la normativa específica de la Comunidad Autónoma de Canarias, sin perjuicio de la aplicación de las normas sobre el procedimiento administrativo común a todas las administraciones públicas (art. 18.1 LSCE), en el procedimiento revisor que se dictamina, la competencia para resolverlo corresponde a la titular del citado Departamento, conforme a lo dispuesto en el art. 29.1, letra g), de la Ley 14/1990, tal y como hemos señalado con anterioridad.

En consecuencia, deberá subsanarse esta circunstancia en la Propuesta de Resolución, quedando claro que resulta competente la Sra. Consejera de Turismo y Empleo para resolver el procedimiento de revisión de oficio.

6. En la Propuesta de Resolución, la Administración autonómica afirma acerca de causa de nulidad de pleno derecho en la que incurre la contratación referida, lo siguiente:

«Quinto.- Como consta en los antecedentes, el 28 de febrero de 2025 finalizó el contrato que nos ocupa, suscrito con la entidad (...) Si bien, tratándose de un servicio esencial para el normal desarrollo de la actividad del SCE, al tener como finalidad la limpieza y mantenimiento tanto de maquinaria como de terrenos, fincas, jardines e invernaderos del Centro de Referencia Nacional de Formación Profesional de Los Realejos, al producir su no continuación un grave trastorno al servicio público.

En tal sentido, continuo prestándose el servicio, sin contar para ello con la necesaria cobertura jurídica formal y presupuestaria. Estando así ante una actuación administrativa calificable como nula de pleno derecho, al incurrir en causa de nulidad de pleno derecho, fundamentada en la carencia o insuficiencia de crédito (artículo 39.2 b) de la Ley 9/2017, 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, del Procedimiento Administrativo Común)

En consecuencia, al haberse incurrido en un vicio de nulidad de pleno derecho y no pudiendo considerar en este caso que concurran los límites previstos en el artículo 110 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común, procede la revisión de oficio».

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 inició mediante Resolución núm. 3937/2025 de la Presidencia del Servicio Canario de Empleo, de 9 de abril, por lo que el plazo se cumpliría el 9 de octubre de 2025.

II

Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento de revisión de oficio, que obran en la Propuesta de Resolución, debidamente documentados en el expediente, se relatan en los siguientes términos:

«Primero.- Por Resolución nº 1170/2019, de 13 de febrero, de la Dirección del Servicio Canario de Empleo, se aprueba el expediente de contratación que contiene los Pliegos de Cláusulas Administrativas (PCAP) y de Prescripciones Técnicas (PPT), así como el gasto y se dispone la apertura de la fase de adjudicación del contrato de SERVICIO DE LIMPIEZA Y MANTENIMIENTO TANTO DE MAQUINARIA COMO DE TERRENOS, FINCAS, JARDINES E INVERNADEROS DEL CENTRO DE REFERENCIA NACIONAL DE FORMACIÓN PROFESIONAL DE LOS REALEJOS.

La cláusula 10.1 del PCAP, en cuanto a la duración del contrato, determina que:

"El contrato tendrá un plazo máximo de vigencia de 2 años.

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 la contratista.

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

Segundo.- Mediante Resolución n.º 652/2021, de 27 de enero de 2021, de la Dirección del Servicio Canario de Empleo, se adjudica el contrato a la entidad (...), con CIF (...), por un importe de TRESCIENTOS MIL SEISCIENTOS CINCUENTA Y SIETE EUROS CON OCHENTA Y SEIS CÉNTIMOS, (300.657,86 €), ascendiendo el IGIC a VEINTE Y UN MIL CUARENTA Y SEIS EUROS CON CINCO CÉNTIMOS, (21.046,05 €), lo que hace un total de TRESCIENTOS VEINTE Y UN MIL

SETECIENTOS TRES EUROS CON NOVENTA Y UN CÉNTIMOS, (321.703,91 €), siendo el precio hora adicional de auxiliar de jardinería el siguiente:

- *Importe base: NUEVE EUROS CON TRECE CÉNTIMOS (9,13 €/hora).*
- *IGIC (7%): SESENTA Y CUATRO CÉNTIMOS DE EURO (0,64 €/hora).*
- *Total: NUEVE EUROS CON SETENTA Y SIETE CÉNTIMOS (9,77 €/hora).*

Tercero.- Con fecha 26 de febrero de 2021, el órgano de contratación y (...), actuando en nombre y en representación de la empresa LABORSORD, SL, formalizan el contrato indicado anteriormente, con un plazo de duración de un año, a contar desde el día siguiente a la formalización del mismo, siendo su vigencia desde 1 de marzo de 2021 hasta el 28 de febrero de 2023.

Cuarto.- Por Resolución de la Dirección del Servicio Canario de Empleo n.º 1020/2023, de 8/02/2023, se acuerda la 1ª prórroga del contrato que nos ocupa, por un periodo que va desde el 1 de marzo de 2023 hasta el 31 de agosto de 2023.

Quinto.- Por Resolución de la Dirección del Servicio Canario de Empleo n.º 3934/2023, de 14/06/2023, se acuerda la 2ª prórroga del contrato que nos ocupa, por un periodo que va desde el 1 de septiembre de 2023 hasta el 31 de marzo de 2024.

Sexto.- Por Resolución de la Dirección del Servicio Canario de Empleo n.º 612/2024, de 26/01/2024, y su corrección de errores n.º 677/2024, de 30/01/2024, se acuerda la 3ª prórroga del contrato que nos ocupa, por un periodo que va desde el 1 de abril de 2024 hasta el 28 de febrero de 2025.

Séptimo.- En fecha 28 de febrero de 2025, venció la prórroga del contrato administrativo del servicio que nos ocupa, no admitiendo más prórrogas, sin embargo, como quiera que este Organismo pretende la tramitación de un nuevo proceso de licitación, y dado que éste se va a retrasar, sigue siendo necesaria la prestación del servicio.

Octavo.- En fecha 26 de marzo de 2025 se recibe escrito de (...) indicando que tienen la capacidad de continuar la prestación del servicio contra factura. Asimismo, indican que el nuevo importe asciende a 16.974,12 €.

Noveno.- En fecha 8 de abril de 2025, el responsable del contrato de referencia, emite informe en relación con la factura 20250131, de fecha 31/03/2025, en el que señala que: " (...) habiéndose comprobado que se ha prestado el SERVICIO DE LIMPIEZA Y MANTENIMIENTO TANTO DE MAQUINARIA COMO DE TERRENOS, FINCAS, JARDINES E INVERNADEROS DEL CENTRO DE REFERENCIA NACIONAL DE FORMACIÓN PROFESIONAL DE LOS REALEJO, durante el mes de marzo de 2025, procede tramitar el abono del precio del servicio a la entidad (...), con CIF: (...), según la factura que a continuación se relaciona, en concepto de prestación del servicio antes mencionado:

N.º Factura	Fecha	Importe IGIC incluido
20250131	31/03/2025	18.163,25 €

Por todo lo anterior, se emite el presente informe de conformidad, condicionado a la conformidad del órgano de contratación con el nuevo precio".

Décimo.- La nulidad se ha producido porque una vez finalizado el contrato con fecha 28 de febrero de 2025, existe la necesidad de continuar prestando el servicio referido con el fin de mantener en perfecto estado los mismos.

En este sentido, continuó prestándose el servicio, sin contar para ello con la necesaria cobertura jurídica formal y presupuestaria. Estando así ante una actuación administrativa calificable como nula de pleno derecho, al haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, esto es, de la tramitación del oportuno expediente de contratación, ex artículos 38 letra b) y 39.1, ambos de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, en relación con el artículo 47.1 letra e) de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común, y careciendo de crédito presupuestario, lo que constituye una específica causa de nulidad contractual prevista en el artículo 39.2 letra b) de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público.

Undécimo.- Dicha prestación se realizó a entera satisfacción del Servicio Canario de Empleo.

Duodécimo.- La prestación realizada por importe total de dieciocho mil ciento sesenta y tres euros con veinticinco céntimos de euro (18.163,25 €) IGIC incluido, es adecuado a los precios de mercado vigentes en el momento de su ejecución.

Décimo tercero.- En este caso, es indiscutible que el servicio se ha prestado, y que, por su propia naturaleza, es irrestituible in natura, por lo que solo cabe concluir la procedencia de su pago, por un importe de dieciocho mil ciento sesenta y tres euros con veinticinco céntimos de euro (18.163,25 €) IGIC incluido , correspondiente a los servicios realizados en el mes de marzo de 2025, según factura número 20250131, de fecha 31/03/2025, emitida por la entidad (...), con CIF: (...), que se abonará con cargo a la aplicación presupuestaria 5001.241E.2270000, del Presupuesto de Gastos del SCE para el 2025, sin que proceda indemnización por daños y perjuicios, previa tramitación del oportuno expediente de revisión de oficio.

Décimo cuarto.- Con fecha 8 de abril de 2025, el Secretario General del SCE emite informe, en el que indica que la prestación realizada por importe de dieciocho mil ciento sesenta y tres euros con veinticinco céntimos de euro (18.163,25 €) IGIC incluido, es adecuada a los precios de mercado vigentes en el momento de su ejecución y especificando las causas que motivan la nulidad de las actuaciones, 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 cable 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. Mediante Resolución n.º 3937/2025, de 9 de abril, del Director General de Trabajo se inició la tramitación del procedimiento administrativo destinado a declarar la nulidad que aquí nos ocupa.

2. En el presente asunto, el día 9 de abril de 2025 se le otorgó el trámite de vista y audiencia a la empresa contratista, que prestó su conformidad mediante escrito de 24 de abril de 2025, como ya se ha dicho.

3. En el presente expediente obran los informes de la Directora del Centro de Referencia Nacional de Formación de Los Realejos, el informe de su Secretaría General y el informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos de 20 de mayo de 2025.

4. Por último, se dicta Informe-Propuesta de Resolución, en forma de borrador de resolución de la Dirección del SCE -lo que no es correcto, como se ha indicado en el Fundamento I.5 sobre el órgano competente para resolver este procedimiento revisor-, en virtud del cual se propone:

«Primero.- Declarar la nulidad de los actos preparatorios y de adjudicación de la contratación del SERVICIO DE LIMPIEZA Y MANTENIMIENTO TANTO DE MAQUINARIA COMO DE TERRENOS, FINCAS, JARDINES E INVERNADEROS DEL CENTRO DE REFERENCIA NACIONAL DE FORMACIÓN PROFESIONAL DE LOS REALEJOS, PRESTADO POR LA EMPRESA (...) (CIF N.º (...)), durante el mes de marzo de 2025, 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 DIECIOCHO MIL CIENTO SESENTA Y TRES EUROS CON VEINTICINCO CÉNTIMOS (18.163,25 €), IGIC incluido:

N.º Factura	*Fecha*	*Importe IGIC incluido*
20250131	*31/03/2025*	*18.163,25 €*

Tercero.- Declarar la liquidación y el abono del valor de la prestación a la entidad (...) (CIF N.º (...)), por importe de DIECIOCHO MIL CIENTO SESENTA Y TRES EUROS CON VEINTICINCO CÉNTIMOS (18.163,25 €), 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 2270000, del Presupuesto de Gastos del SCE para el 2025, sin que proceda indemnización por daños y perjuicios.

Cuarto. Notificar esta Resolución a la entidad (...) (CIF N.º (...))».

IV

1. Este Consejo Consultivo, siguiendo constante y abundante Jurisprudencia del Tribunal Supremo, ha reiterado que la revisión de oficio supone 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 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 ella 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, la Propuesta de Resolución advierte de la concurrencia de una causa de nulidad de pleno derecho en la prestación del servicio de referencia, en los términos reproducidos en el Fundamento I del presente Dictamen. Es decir, nos hallamos en un supuesto en el que se continuó prestando el servicio, sin contar para ello con la necesaria cobertura jurídica formal y presupuestaria, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento -de licitación- legalmente establecido [art. 39.1 LCSP, en relación con el art. 47.1.e) LPACAP]. Además, la Administración alega que también se fundamenta la declaración de nulidad que se pretende en la carencia o insuficiencia de crédito [art. 39.2.b) LCSP].

3. Sobre la concurrencia de varias causas de nulidad, hemos manifestado en dictámenes emitidos en supuestos similares al que nos ocupa, entre otros, en los Dictámenes 41/2025, de 23 de enero, 155/2025, de 16 de abril, y 280/2025, de 26 de junio, con cita de otros muchos, 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"».

Asimismo, continúan los referidos Dictámenes 41/2025, de 23 de enero, 155/2025, de 16 de abril, y 280/2025, de 26 de junio, con cita de los Dictámenes 193/2024, de 17 de abril, y 121/2024, de 7 de marzo, entre otros, 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 (RJ 2004/3882), 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 (RJ 1999\5199) 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 C. 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 causa de nulidad que aparece 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 supuesto que nos ocupa, pues vencido el contrato inicial, sin posibilidad de más prórrogas, se continuó prestando el servicio sin la necesaria cobertura jurídica formal, como ya se dijo, es decir, ello se llevó a cabo prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido [arts.39.1 LCSP y 47.1 e) LPACAP], siendo esta la primera causa de nulidad y sobre la que nos vamos a pronunciar de forma específica a continuación.

4. Pues bien, en relación con la causa establecida en el art. 47.1, letra e) LPACAP, este Consejo Consultivo ha manifestado, por ejemplo, en el Dictamen 728/2024, de 12 de diciembre [con cita de los Dictámenes 489/2021, de 14 de octubre, 8/2021, de 15 de enero 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 «la interpretación jurisprudencial de este precepto considera que se está ante esta causa de nulidad no sólo cuando el acto se dicta prescindiendo de todo procedimiento, sino también cuando se dicta a través de un procedimiento que no es el previsto legalmente; o cuando, aun siguiendo el procedimiento debido, se omiten trámites esenciales de éste que causan indefensión absoluta a los interesados». Véanse por todas las SSTS de 25 de abril de 2002 y de 27 de junio de 2012.

5. La continuidad -previa petición de la Administración autonómica a la empresa contratista del contrato originario- en la prestación del servicio de referencia más allá del límite de duración de éste y sin cobertura jurídica formal alguna, supone una clara vulneración de lo previsto en los arts. 29 y 37 LCSP. Estamos, por tanto, ante una prórroga tácita del contrato.

La prórroga de los contratos está regulada en el art. 29 LCSP, cuyo apartado segundo establece lo siguiente:

«El contrato podrá prever una o varias prórrogas siempre que sus características permanezcan inalterables durante el período de duración de estas, sin perjuicio de las modificaciones que se puedan introducir de conformidad con lo establecido en los artículos 203 a 207 de la presente Ley.

La prórroga se acordará por el órgano de contratación y será obligatoria para el empresario, siempre que su preaviso se produzca al menos con dos meses de antelación a la finalización del plazo de duración del contrato, salvo que en el pliego que rija el contrato se establezca uno mayor. Quedan exceptuados de la obligación de preaviso los contratos cuya duración fuera inferior a dos meses.

En ningún caso podrá producirse la prórroga por el consentimiento tácito de las partes (...) ».

Así pues, la prórroga ha de ser expresa, formalizada debidamente entre las partes; en ningún caso cabe que la prórroga se acuerde tácitamente por ellas.

En el caso que nos ocupa, en el que la empresa ha continuado prestando el servicio, se ha incurrido en una prórroga tácita, expresamente prohibida, como se ha señalado, por la LCSP. Al igual que la prórroga tácita, también está expresamente prohibida, la contratación verbal, salvo que el contrato tenga carácter de emergencia: «*Las entidades del sector público no podrán contratar verbalmente,*

salvo que el contrato tenga, conforme a lo señalado en el artículo 120.1, carácter de emergencia» [art. 37.1 LCSP].

La LCSP exige en su art. 116.1 que la celebración de contratos por parte de las Administraciones Públicas venga precedida de la tramitación del correspondiente expediente. Además, y según el art. 37.2: «*Los contratos que celebren las Administraciones Públicas se formalizarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 153, sin perjuicio de lo señalado para los contratos menores en el artículo 118*».

La continuación de la prestación de un servicio que es objeto de un contrato público más allá de su duración y la de su o sus eventuales prórrogas -previstas de conformidad con el régimen jurídico vigente al que se ha aludido- sobre la base de prórrogas tácitas o verbales, supone una infracción flagrante del ordenamiento jurídico vigente. Esta contravención del ordenamiento jurídico se ha ido equiparando al supuesto, no ya de elusión de trámites esenciales del procedimiento, sino de contratación prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

En efecto, la contratación del servicio de referencia durante el periodo iniciado a partir del 1 de marzo de 2025 es nula de pleno derecho conforme a lo previsto en los arts. 39.1 LCSP y 47.1, letra e) LPACAP, incumpliéndose la normativa y principios de la LCSP sobre licitación y adjudicación de contratos.

De los informes obrantes en el expediente administrativo se desprende que, una vez vencido el contrato anterior -28 de febrero de 2025-, y mientras se regulariza el servicio a través de la tramitación/adjudicación de un nuevo contrato en la forma legalmente prevista, fue necesario proseguir con la prestación del servicio a partir del 1 de marzo de 2025. Así pues, al seguir prestándose ininterrumpidamente el servicio de referencia y, por tanto, habiéndose prorrogado el contrato anterior -manteniendo las mismas condiciones que el contrato vencido y mientras se tramita un nuevo contrato con nuevas condiciones-, se incurre en vulneración de lo dispuesto en el art. 29 en relación con el art. 37 LCSP, lo que resulta determinante de la nulidad de pleno derecho de la contratación ex arts. 39.1 LCSP y 47.1, letra 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, letra 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.

En definitiva, habiéndose prescindido del procedimiento de licitación legalmente establecido, 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 la factura 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 de la LCSP), con infracción de la normativa en materia contractual, y de los principios de buena administración (arts. 9.3 y 103 CE), y de eficacia administrativa (arts. 103 CE y 3.1 LRJSP).

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 la factura en su momento presentada, lo que incluye la totalidad del precio del contrato efectivamente ejecutado. En este sentido, como manifestamos en el Dictamen 318/2023, de 20 de julio, y en el Dictamen 386/2023, de 5 de octubre, la finalidad del procedimiento indemnizatorio es la reparación integral del daño causado de forma que los interesados vuelvan a la misma situación patrimonial que tenían antes del acaecimiento del hecho lesivo, sin que haya enriquecimiento injusto para ninguna de las partes, tal y como detallamos extensamente en el citado Dictamen 318/2023, de 20 de julio.

De todo lo expuesto cabe concluir que en los supuestos, como en el presente caso, en que 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 referencia, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, tal como prevé el art. 47.1, letra 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.

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, 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.

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 definitiva, 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 limpieza y mantenimiento tanto de la maquinaria como terrenos, fincas, jardines e invernaderos del Centro de Referencia Nacional de Formación Profesional de Los Realejos, prestado por la entidad mercantil (...), se dictamina favorablemente por las razones expuestas en el Fundamento IV de este Dictamen, sin perjuicio de la observación formulada en el Fundamento I, apartado 5, respecto al órgano competente para resolver y de las advertencias indicadas en el citado Fundamento IV.