Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 11 de septiembre de 2025.

Dictamen solicitado por la Excma. *Sra. Consejera de Turismo y Empleo del Gobierno de Canarias en relación con la Propuesta de Resolución que pone fin al procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación denominada «Campaña publicitaria de la Feria de Empleo de Canarias», prestada por la entidad mercantil (...) (EXP. 248/2025 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen tiene por objeto examinar la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución que pone fin al procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación del servicio denominado «Campaña publicitaria de la Feria de Empleo de Canarias, celebrada los días 18 y 19 de octubre de 2024 en Las Palmas de Gran Canaria», prestado por la entidad mercantil (...).

2. La legitimación de la Excma. 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 adelante, LCCC], 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 ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2017 [en adelante, LCSP], norma básica aplicable al presente supuesto porque la contratación que se pretende declarar nula fue iniciada con posterioridad a su entrada en vigor.

[*] **Ponente: Sra. de León Marrero.**

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

Asimismo, resulta aplicable, en lo que no se oponga a la LCSP [Disposición derogatoria 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 procedimiento se ha otorgado el preceptivo trámite de audiencia a la empresa contratista, quien, mediante escrito de 15 de mayo de 2025, mostró su conformidad con la declaración de nulidad contractual.

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 y 452/2023, de 7 de noviembre], 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, por aplicación de lo dispuesto en el art. 106.1 LPACAP, por remisión del art. 41 LCSP.

4. La regulación del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP, puesto que el art. 41.1 LCSP, en relación con la revisión de oficio de los actos preparatorios y de adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas viciados de nulidad, remite a la regulación que del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP. Esta remisión normativa efectuada por el art. 41.1 LCSP a la legislación estatal en materia de procedimiento administrativo común, nos conduce a la aplicación de los arts. 106 a 111 LPACAP.

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

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

Por tanto, 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.

5. La competencia para resolver el presente procedimiento de revisión de oficio se halla regulada en el art. 41.3 LCSP, que atribuye esta competencia al órgano de contratación, sin perjuicio de lo que, para el ámbito de las Comunidades Autónomas, establezcan sus normas respectivas. En este sentido, el art. 29.1, letra 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 art. 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 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 le corresponde a la Sra. Consejera de Turismo y Empleo. En idéntico sentido se ha

manifestado este Consejo Consultivo en sus recientes Dictámenes 193/2025, de 9 de mayo y 256/2025, de 12 de junio.

6. 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, 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 administrativo de revisión de oficio se inicia el día 19 de mayo de 2025, por lo que no se ha incurrido en caducidad al no haber transcurrido el precitado plazo de seis meses.

II

Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento administrativo son los siguientes:

1. Según se indica en el expediente instruido -folio 75-, *«con motivo de la celebración de la Feria de Empleo de Canarias los días 18 y 19 de octubre de 2024 en Las Palmas de Gran Canaria, se encargó la realización de (...), por un importe total de (...) 15.622,01 € (...), IGIC incluido».*

A este respecto, se hace constar que «el servicio fue prestado conforme a lo requerido por el SCE, y se considera ajustado a las necesidades del evento»; advirtiéndose que *«la adjudicación se llevó a cabo de forma verbal y directa, sin tramitación de expediente de contrato menor alguno, sin aprobación formal del gasto, sin previa consignación presupuestaria, ni la incorporación de documentación justificativa, contraviniendo lo dispuesto por la normativa aplicable». Asimismo «no consta informe del órgano de contratación que motive la necesidad del contrato y que no se está alterando el objeto del mismo para evitar la aplicación de las reglas generales de contratación, ni aprobación del gasto, informe de insuficiencia de medios, resolución de adjudicación o publicación».*

Y es que, «con el objeto de garantizar una campaña efectiva, y debido a la necesidad urgente derivada de la inminente celebración de la Feria de Empleo de Canarias, prevista los días 18 y 19 de octubre de 2024, se optó por encargar la gestión de la campaña publicitaria, a la empresa (...) (...), empresa especializada en publicitar este tipo de eventos, la cual prestó el servicio sin contrato administrativo,

ya que se le contrató de forma directa y verbalmente, sin expediente previo ante la imposibilidad del Servicio Canario de Empleo de asumir directamente la difusión del mismo por carencia de medios técnicos y materiales, todo ello, con el fin de garantizar la visibilidad del evento, fomentar la asistencia de público y dar difusión a una iniciativa orientada al fomento de la empleabilidad de Canarias. No obstante, dicha necesidad no fue documentada ni tramitada conforme a la normativa aplicable a los contratos menores, ni se justificó formalmente el uso de un procedimiento de urgencia».

Por lo demás, y *«a pesar de que la actuación respondió a una necesidad objetiva y justificada por la urgencia y el interés público del evento, ello no exime del cumplimiento de las exigencias legales en materia de contratación, ni puede convalidar los efectos de un acto administrativo nulo de pleno derecho, de acuerdo con la normativa vigente, por lo que se propone iniciar el procedimiento de revisión de oficio para la declaración de nulidad de pleno derecho del contrato (...) ».*

2. Con fecha 16 de enero de 2025 la empresa *(...)* presenta factura correspondiente a los servicios prestados por un importe total de 15.622,01 €.

3. Con fecha 12 de mayo de 2025 se confiere trámite de audiencia a la empresa contratista, solicitándole que manifieste su conformidad -o no- a la declaración de nulidad contractual.

4. Con fecha 15 de mayo de 2025 la entidad prestataria del servicio presenta escrito de alegaciones en el que manifiesta su conformidad con la declaración de nulidad contractual.

5. Con fecha 16 de mayo de 2025 la Secretaría General del Servicio Canario de Empleo emite informe en el que se indica lo siguiente:

«Primero. En fecha 8 de mayo de 2025, se propone el inicio del procedimiento de revisión de oficio con el objeto de tramitar el abono del precio del servicio de "Publicidad en medios, en referencia a la Feria de Empleo de Canarias, los días 18 y 19 de octubre de 2024 en Las Palmas de Gran Canaria", a la entidad (...) con CIF: (...), en relación a la factura núm.2, de fecha 16/01/2025, e importe de quince mil seiscientos veintidós euros con un céntimo de euro (15.622,01 €) señalando que: " (...) habiéndose comprobado que el servicio fue prestado conforme a lo requerido y se considera ajustado a las necesidades del evento, cabe concluir la procedencia de su pago, por un importe de quince mil seiscientos veintidós euros con un céntimo de euro (15.622,01 €) impuestos incluidos, según factura núm. 2 de fecha 16/01/2025, emitida por (...), con CIF: (...) en concepto de "Publicidad en medios, en referencia a la Feria de Empleo de Canarias, los días 18 y 19 de octubre de 2024 en Las

Palmas de Gran Canaria", que deberá abonarse con cargo a la aplicación presupuestaria 50.01.241-H 2260200 "Publicidad y Propaganda", Fondo 4050030, del Presupuesto de Gastos del SCE para el ejercicio 2025, sin que proceda indemnización por daños y perjuicios, previa tramitación del oportuno expediente de revisión de oficio».

En dicho documento se recoge expresamente lo siguiente:

«I. Con motivo de la celebración de la Feria de Empleo de Canarias los días 18 y 19 de octubre de 2024 en Las Palmas de Gran Canaria, se encargó la realización de una campaña publicitaria en prensa impresa, prensa digital y radio a la entidad (...) con CIF: (...), por un importe total de quince mil seiscientos veintidós euros con un céntimo de euro (15.622,01 €) IGIC incluido.

2. El servicio fue prestado conforme a lo requerido por el SCE, y se considera ajustado a las necesidades del evento.

3. La adjudicación se llevó a cabo de forma verbal y directa, sin tramitación de expediente de contrato menor alguno, sin aprobación formal del gasto, sin previa consignación presupuestaria, ni la incorporación de documentación justificativa, contraviniendo lo dispuesto por la normativa aplicable.

4. No consta informe del órgano de contratación que motive la necesidad del contrato y que no se está alterando el objeto del mismo para evitar la aplicación de las reglas generales de contratación, ni aprobación del gasto, informe de insuficiencia de medios, resolución de adjudicación o publicación.

5. Con el objeto de garantizar una campaña efectiva, y debido a la necesidad urgente derivada de la inminente celebración de la Feria de Empleo de Canarias, prevista los días 18 y 19 de octubre de 2024, se optó por encargar la gestión de la campaña publicitaria, a la empresa (...) con CIF: (...), empresa especializada en publicitar este tipo de eventos, la cual prestó el servicio sin contrato administrativo, ya que se le contrató de forma directa y verbalmente, sin expediente previo ante la imposibilidad del Servicio Canario de Empleo de asumir directamente la difusión del mismo por carencia de medios técnicos y materiales, todo ello, con el fin de garantizar la visibilidad del evento, fomentar la asistencia de público y dar difusión a una iniciativa orientada al fomento de la empleabilidad de Canarias. No obstante, dicha necesidad no fue documentada ni tramitada conforme a la normativa aplicable a los contratos menores, ni se justificó formalmente el uso de un procedimiento de urgencia.

6. A pesar de que la actuación respondió a una necesidad objetiva y justificada por la urgencia y el interés público del evento, ello no exime del cumplimiento de las exigencias legales en materia de contratación, ni puede convalidar los efectos de un acto administrativo nulo de pleno derecho, de acuerdo con la normativa vigente, por lo que se propone iniciar el procedimiento de revisión de oficio para la declaración de nulidad de pleno derecho del

contrato menor relativo a la "Campaña publicitaria de la Feria de Empleo de Canarias, celebrada los días 18 y 19 de octubre en Las Palmas de Gran Canaria".

Segundo. El servicio se ha prestado sin contar 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.

Tercero. En fecha 13 de mayo de 2025, se solicita su conformidad a la declaración de nulidad, a (...) y para ello se otorga trámite de audiencia para que en el plazo máximo de DIEZ (19) días hábiles, contados a partir del día siguiente al de la recepción de la comunicación, alegue y presente los documentos y justificaciones que estime pertinentes, en relación a la mencionada declaración de nulidad y con el pago del referido servicio.

Cuarto. En fecha 15 de mayo de 2025, la entidad (...) manifiesta su CONFORMIDAD en relación a la mencionada declaración de nulidad y con el pago del referido servicio.

Quinto. La prestación realizada por importe total de 15.622,01 € IGIC incluido, es adecuada a los precios de mercado vigentes en el momento de su ejecución.

Sexto. 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 quince mil seiscientos veintidós euros con un céntimo de euro (15.622,01 €), que se abonará con cargo a la aplicación presupuestaria 5001 241-E 2260200 "Publicidad y Propaganda" Fondo 4050030, 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».

III

En cuanto a la tramitación del procedimiento administrativo encaminado a la declaración de nulidad contractual, constan practicadas las siguientes actuaciones:

1. Con fecha 19 de mayo de 2025 se dicta Resolución n.º 4870/2025, de la Consejera de Turismo y Empleo del Gobierno de Canarias, por la que se acuerda «*incoar procedimiento para la revisión de oficio, con objeto de declarar la nulidad del contrato menor relativo a la "Campaña publicitaria de la Feria de Empleo de Canarias, celebrada los días 18 y 19 de octubre de 2024 en Las Palmas de Gran Canaria", prestado por*

la entidad (…) (…), *al incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho fundamentada en la carencia o insuficiencia de crédito (artículo 39.2, b) de la LCSP, 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 LCSP, en relación con el artículo 47.1, e) de la LPACAP)*».

2. Con fecha 29 de mayo de 2025 se evacua informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias [art. 20, letra e) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero].

3. Consta en las actuaciones la formulación de Propuesta de Resolución en cuya virtud se plantea la declaración de nulidad de la contratación del servicio de referencia, al haberse incurrido « (…) *en vicio de nulidad de pleno derecho fundamentada en la carencia o insuficiencia de crédito (artículo 39.2 b) de la LCSP) y en que se trata de una prestación contractual que se ha dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido (artículo 39.I de la LCSP, en relación con el artículo 47.I letra e) de la LPACAP)*»; proponiendo el abono del importe total de la factura presentada por la empresa contratista.

4. Mediante oficio de 2 de junio de 2025 [con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 4 de ese mismo mes y año], la Sr. Consejera de Turismo y Empleo del Gobierno de Canarias solicita la emisión del dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Canarias al amparo de lo dispuesto en su ley reguladora.

5. Con fecha 2 de julio de 2025 la Sección II del Consejo Consultivo de Canarias adopta el siguiente acuerdo [art. 53 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias]:

«1. Según se indica en el expediente, «con motivo de la celebración de la Feria de Empleo de Canarias los días 18 y 19 de octubre de 2024 en Las Palmas de Gran Canaria, se encargó la realización de una campaña publicitaria en prensa impresa, prensa digital y radio a la entidad (…) por un importe total de (…) 15.622,01 € (…) IGIC incluido». Asimismo, se señala que «la adjudicación se llevó a cabo de forma verbal y directa, sin tramitación de expediente de contrato menor alguno sin aprobación formal del gasto, sin previa consignación presupuestaria, ni la incorporación de documentación justificativa, contraviniendo lo dispuesto por la normativa aplicable». Además «no consta informe del órgano de contratación que motive la necesidad del contrato y que no se está alterando el objeto del mismo para evitar la aplicación de las reglas generales de contratación, ni aprobación del gasto, informe de insuficiencia de medios, resolución de adjudicación o publicación».

Visto que la contratación cuya revisión de oficio se propone no supera los umbrales previstos en el art. 118.1 LCSP para la contratación menor y dado que la doctrina de este Consejo Consultivo (por todos Dictamen 46/2016 de 18 de febrero) es sumamente restrictiva en relación con las infracciones del ordenamiento jurídico que dan lugar a la revisión de oficio, se requiere de la Administración actuante (Servicio Canario de Empleo) que aporte informe complementario acreditativo de la inexistencia o insuficiencia de crédito en la partida presupuestaria correspondiente, antes de la fecha del encargo de la prestación (en todo caso, antes del 17 de octubre de 2024).

2. Suspender el plazo de emisión del dictamen solicitado por 15 días, que podrá ser ampliado de conformidad con lo dispuesto en el art. 53 del citado Reglamento, a los efectos de cumplimentar el antedicho trámite, que deberá realizarse con la mayor celeridad posible».

6. Con fecha 18 de julio de 2025 se remite a esta Institución Consultiva informe de la Jefa de Servicio de Gestión Económica, Presupuestaria y Planificación del Servicio Canario de Empleo, de 14 de julio de 2025, en el que se expone lo siguiente en relación con « (...) *la inexistencia o insuficiencia de crédito en la partida presupuestaria correspondiente, antes de la fecha del encargo de la prestación (en todo caso, antes del 17 de octubre de 2024)* (...) »:

«La partida presupuestaria recogida en la propuesta de inicio de procedimiento de revisión de oficio en el apartado "III. Conclusión propuesta" es la 50.01.241H.2260200 "Publicidad y Propaganda" Fondo 4050030, según la fundamentación recogida en dicho apartado.

2. No existía crédito en dicha partida en la fecha solicitada, para atender el pago de 15.622,01€ impuestos incluidos, importe recogido en la factura número 2 de fecha 16.1.2025 emitida por (...)

Se adjunta informe de seflogic del programa 241H de enero a octubre 2024, en el cual no está reflejada la partida 2260200 con importe. Además, se adjunta informe de seflogic de la partida 2260200, en la que solo aparece en el programa 241 E, pero sin importe».

IV

1. Este Consejo Consultivo, siguiendo constante y numerosa 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 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 el 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. Son dos las causas de nulidad de pleno derecho invocadas por la Administración autonómica para fundamentar la revisión de oficio de la contratación de referencia: una, la carencia o insuficiencia de crédito [art. 39.2, letra 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 193/2025, de 9 de mayo, hemos señalado lo siguiente:

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

3. 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: el tratarse de una prestación contractual que se ha ejecutado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento -de licitación- legalmente establecido [art. 39.1 LCSP, en relación con el art. 47.1, letra e) LPACAP].

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.

4. Sentado lo anterior, procede indicar que, en el presente caso, consta acreditada la contratación verbal del servicio de referencia, siendo evidente que no se han seguido los trámites exigidos legalmente para la licitación ordinaria de tales prestaciones. Por lo que la citada contratación es nula de pleno derecho conforme a lo previsto en el art. 39.1 LCSP y el art. 47.1, letra e) LPACAP.

Como bien se indica en la Propuesta de Resolución, *«con el objeto de garantizar una campaña efectiva, y debido a la necesidad urgente derivada de la inminente celebración de la Feria de Empleo de Canarias, prevista los días 18 y 19 de octubre de 2024, se optó por encargar la gestión de la campaña publicitaria, a la empresa (...) (...), empresa especializada en publicitar este tipo de eventos, la cual prestó el servicio sin contrato administrativo, ya que se le contrató de forma directa y verbalmente, sin expediente previo ante la imposibilidad del Servicio Canario de Empleo de asumir directamente la difusión del mismo por carencia de medios técnicos y materiales, todo ello, con el fin de garantizar la*

visibilidad del evento, fomentar la asistencia de público y dar difusión a una iniciativa orientada al fomento de la empleabilidad de Canarias. No obstante, dicha necesidad no fue documentada ni tramitada conforme a la normativa aplicable a los contratos menores, ni se justificó formalmente el uso de un procedimiento de urgencia. Es por ello que se ha prestado el servicio sin contar (...) con la necesaria cobertura jurídica formal (...), (e)stando así ante una actuación administrativa calificable como nula de pleno derecho, al incurrir en causa de nulidad de pleno derecho, fundamentada (...) 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 idénticos términos se pronuncia el informe -de 16 de mayo de 2025- evacuado por la Secretaría General del Servicio Canario de Empleo, al señalar lo siguiente:

«3. La adjudicación se llevó a cabo de forma verbal y directa, sin tramitación de expediente de contrato menor alguno, sin aprobación formal del gasto, sin previa consignación presupuestaria, ni la incorporación de documentación justificativa, contraviniendo lo dispuesto por la normativa aplicable.

4. No consta informe del órgano de contratación que motive la necesidad del contrato y que no se está alterando el objeto del mismo para evitar la aplicación de las reglas generales de contratación, ni aprobación del gasto, informe de insuficiencia de medios, resolución de adjudicación o publicación.

5. Con el objeto de garantizar una campaña efectiva, y debido a la necesidad urgente derivada de la inminente celebración de la Feria de Empleo de Canarias, prevista los días 18 y 19 de octubre de 2024, se optó por encargar la gestión de la campaña publicitaria, a la empresa (...) con CIF: (...), empresa especializada en publicitar este tipo de eventos, la cual prestó el servicio sin contrato administrativo, ya que se le contrató de forma directa y verbalmente, sin expediente previo ante la imposibilidad del Servicio Canario de Empleo de asumir directamente la difusión del mismo por carencia de medios técnicos y materiales, todo ello, con el fin de garantizar la visibilidad del evento, fomentar la asistencia de público y dar difusión a una iniciativa orientada al fomento de la empleabilidad de Canarias. No obstante, dicha necesidad no fue documentada ni tramitada conforme a la normativa aplicable a los contratos menores, ni se justificó formalmente el uso de un procedimiento de urgencia.

6. A pesar de que la actuación respondió a una necesidad objetiva y justificada por la urgencia y el interés público del evento, ello no exime del cumplimiento de las exigencias legales en materia de contratación, ni puede convalidar los efectos de un acto administrativo nulo de pleno derecho, de acuerdo con la normativa vigente (...) .

(...) El servicio se ha prestado sin contar 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 (...) ».

Así pues, y 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 de referencia sin la previa tramitación del oportuno procedimiento de contratación a tal efecto -y, por tanto, sin cobertura jurídica alguna-.

Asimismo, y como hemos manifestado en anteriores ocasiones [*v.gr.*, Dictamen 132/2024, de 14 de marzo], se ha de recordar el carácter formal de la contratación pública y la prohibición de que la Administración esté recibiendo prestaciones remuneradas sin la existencia de un previo procedimiento de contratación adjudicando dicha prestación, tal y como nos indica el art. 37.1 LCSP: «*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*».

Por último, resulta oportuno reproducir la doctrina de este Consejo Consultivo respecto a la tramitación del expediente de contratación en los contratos menores. Así, en nuestro Dictamen 101/2025, de 26 de febrero, se ha tenido ocasión de señalar lo siguiente:

« (...) se ha de señalar (...) que los contratos menores se definen en el art. 138.3 TRLCSP en función de su cuantía. En concreto, los contratos de servicios se consideran contratos menores cuando el valor estimado es inferior a 18.000 euros. Tal como hemos señalado, el régimen jurídico de la contratación menor tiene por objeto que la Administración pueda satisfacer de forma rápida determinadas necesidades que, dada la escasa cuantía de la contraprestación, resultaría desproporcionado someter a las reglas propias del procedimiento ordinario, por este motivo, el TRLCSP establece un régimen especial para la contratación menor, en el que se simplifica el procedimiento de preparación del expediente de contratación, se permite la adjudicación directa y se exceptúa el régimen ordinario de licitación y formalización del contrato. En este sentido, cabe poner de

manifiesto que, si bien el TRLCSP permite la adjudicación directa de los contratos menores, y los exceptúa del régimen general de publicidad y concurrencia, lo que simplifica enormemente su tramitación, no obstante, prevé la necesidad de llevar a cabo determinados trámites para preparar el contrato que conforman el expediente de contratación.

En este sentido, el primer inciso del apartado tercero del art. 138 LCSP, relativo a los procedimientos de adjudicación de contratos del sector público, establece que los contratos menores pueden adjudicarse directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar que cuente con habilitación profesional necesaria para realizar la prestación cumpliendo con las normas del art. 111, que específicamente regula el expediente de contratación en contratos menores.

Los contratos menores se perfeccionan con la adjudicación y no requieren formalización, ya que su existencia se acredita con los documentos recogidos en el art. 111 del TRLCSP.

De acuerdo con el art. 111 TRLCSP citado, los requisitos que deben concurrir en la contratación menor, además de tener un valor estimado inferior a los 18.000 euros cuando se trata de contratos de servicios, son los siguientes: la aprobación del gasto y la incorporación de la factura. Por tanto, tal y como hemos considerado -incluso de acuerdo con la actual LCSP- lo realmente esencial, en la tramitación de los procedimientos de adjudicación de contratos menores, es la existencia de crédito presupuestario y de la factura con los requisitos legales (Dictámenes 435/2024, de 18 de julio, 534/2024, de 24 de septiembre, 648/2024, de 7 de noviembre, 662/2024, de 13 de noviembre, y 67/2025, de 6 de febrero)».

En idéntico sentido se pronuncia el Dictamen 130/2025, de 27 de marzo:

«En relación con la tramitación del expediente de contratación en los contratos menores este Consejo Consultivo ha declarado reiteradamente (Dictámenes 663/2024, de 13 de noviembre, 435/2024, de 18 de julio y 534/2024, de 24 de septiembre, entre otros), que solo exige la aprobación del gasto, la incorporación al mismo de la factura correspondiente y la aprobación de un informe del órgano de contratación motivando la necesidad del contrato, siendo lo realmente esencial la existencia de crédito presupuestario (...) y de la factura con los requisitos legales».

En conclusión, habiéndose obviado en el presente caso trámites considerados esenciales, como es la correspondiente aprobación del gasto *ex* art. 118.3 LCSP [sin que nos encontremos en presencia de una contratación con carácter de emergencia, y habiéndose desarrollado el servicio a entera satisfacción de la Administración], se ha de concluir –en unión de criterio con el órgano instructor- que en el presente caso concurre la causa de nulidad alegada [art. 47.1, letra e) LPACAP], por lo que se considera ajustada a Derecho la Propuesta de Resolución.

Una vez apreciada la concurrencia de esta causa de nulidad, las demás causas resultan irrelevantes. En todo caso, en el supuesto de existir alguna duda sobre la concurrencia de esta causa por tratarse de un contrato menor, habría de acudirse a la segunda causa de nulidad, la inexistencia o carencia de crédito presupuestario, que constituye una causa de nulidad autónoma establecida en el art. 39.2.b) LCSP, y cuya concurrencia ha sido debidamente acreditada con la documentación e informe complementario remitido, lo que nos llevaría a idéntica conclusión que con la concurrencia de la anterior causa.

5. 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 [art. 103 CE y 3.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público].

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 n.º 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 citado Dictamen 318/2023, de 20 de julio, y en el Dictamen 386/2023, de 5 de octubre, la finalidad del procedimiento indemnizatorio es la reparación integral del daño causado de forma que los interesados vuelvan a la misma situación patrimonial que tenían antes del acaecimiento del hecho lesivo, sin que haya enriquecimiento injusto para ninguna de las partes, tal y como detallamos extensamente en el citado Dictamen 318/2023, de 20 de julio.

De todo lo expuesto cabe concluir que en los supuestos, como en el presente caso, en que 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.

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 2 de octubre, nos hemos pronunciado extensamente sobre esta circunstancia, a cuyo contenido nos remitimos.

Por tanto, una vez dictaminada la nulidad de esta contratación, no procederá la emisión de nuevo Dictamen de este Consejo en relación con otras facturas referidas al mismo contrato, que no hayan sido objeto del presente pronunciamiento, al quedar afectadas por la nulidad ya dictaminada. Del mismo modo, declarada la nulidad de pleno Derecho, no debería continuar la prestación de ese servicio que ya

ha sido declarada nula de pleno Derecho, por cuanto, la Administración pública debe actuar con sometimiento pleno a la ley y al Derecho (art. 103.1 CE), y por tanto la prosecución del interés público sólo podrá materializarse dentro de la legalidad.

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.

Esta situación, a todas luces irregular, debe cesar mediante el oportuno procedimiento de contratación conforme a las previsiones de la LCSP, y su finalización mediante adjudicación y formalización del contrato correspondiente, para dar cobertura jurídica adecuada a esta actuación material contraria a los principios por los que se debe regir la contratación pública. Los motivos alegados ponen de manifiesto una falta de planificación del órgano competente, y esta grave irregularidad, como tal, no puede prolongarse en el tiempo. Debe frenarse esta práctica recurrente que infringe de manera palmaria, evidente y reiterada los más elementales principios de la contratación pública, eludiendo la aplicación de la LCSP, y convirtiendo al procedimiento de revisión de oficio de actos nulos en una suerte de procedimiento de contratación alternativo.

No se puede normalizar el uso de este procedimiento excepcional convirtiéndolo en una práctica habitual de la Administración pública, y un procedimiento alternativo al previsto en la LCSP, con abuso general de esta institución del enriquecimiento injusto y de la declaración de nulidad.

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*».

En el ámbito de la contratación administrativa, la legislación es especialmente rigurosa al exigir el cumplimiento de los trámites relativos a la preparación y adjudicación de los contratos, en garantía no solo del interés público, sino también del respeto a principios tan esenciales en este ámbito de actuación administrativa como son los de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores (art. 1 LCSP).

Así pues, al no haberse tramitado el procedimiento legalmente establecido para la contratación de los servicios referidos, debe concluirse que concurre la causa de nulidad prevista en el art. 47.1.e) LPACAP. Y en este sentido se considera conforme a Derecho la Propuesta de Resolución, no así el uso abusivo de este procedimiento excepcional como forma alternativa al procedimiento de contratación administrativa articulado en la LCSP.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución sometida al parecer jurídico de este Consejo Consultivo de Canarias se entiende que es conforme a Derecho, dictaminándose favorablemente la declaración de nulidad pretendida, por las razones expuestas en el Fundamento IV de este Dictamen.