Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 18 de diciembre 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 para la declaración de nulidad de los actos preparatorios y de adjudicación de la contratación del «Suministro de Licencias Software y Soporte de Productos Oracle para el Servicio Canario de Empleo», prestado por la empresa (...), correspondiente al período de 1 de noviembre de 2024 hasta el 1 de julio de 2025 (EXP. 491/2025 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 *«suministro de licencias software y soporte de productos Oracle para el Servicio Canario de Empleo»,* prestado por la entidad mercantil *«(...)»* -en lo sucesivo, (...)-, durante el periodo comprendido entre el 1 de noviembre de 2024 y el 1 de julio de 2025.

2. La legitimación de la Sra. Consejera de Turismo y Empleo del Gobierno de Canarias 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

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

contratación que se pretende declarar nula fue iniciada con posterioridad a su entrada en vigor.

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

No obstante, si bien la competencia para resolver el presente procedimiento está regulada en el art. 41.3 LCSP, dicho precepto atribuye esta competencia al órgano de contratación, sin perjuicio de lo que, para el ámbito de las Comunidades Autónomas establezcan sus normas respectivas. El art. 29.1, 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»*.

Sobre este aspecto concreto se ha de tener en cuenta que el art. 1.1 de la Ley 12/2003, de 4 de abril, del Servicio Canario de Empleo (LSCE) crea el Servicio Canario de Empleo (SCE) como organismo autónomo de carácter administrativo, adscrito al departamento competente en materia de empleo de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias. Según el art. 7.1 LSCE «*la Presidencia del Servicio Canario de Empleo ostenta la representación institucional del mismo y ejerce las funciones y facultades que el ordenamiento vigente atribuye a las presidencias de órganos colegiados, así como las correspondientes a los titulares de los organismos autónomos*», añadiéndose, en el apartado 2 de este art. 7 que «*ostentará la presidencia del Servicio Canario de Empleo el titular del departamento competente en materia de empleo*».

Asimismo, el art. 18 LSCE dispone lo siguiente:

«1. El régimen jurídico de los actos emanados del Servicio Canario de Empleo será el establecido en la presente Ley 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.

2. Las resoluciones del presidente del organismo sujetas al Derecho administrativo ponen fin a la vía administrativa».

En consecuencia, de acuerdo con la citada Doctrina de este Consejo, resulta de aplicación, por remisión de la LCSP, lo dispuesto en el art. 29.1.g) de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, que atribuye a la persona titular del Departamento la competencia para resolver los expedientes de revisión de oficio de los actos del propio Departamento.

Estando adscrito el SCE actualmente a la Consejería de Turismo y Empleo del Gobierno de Canarias y resultando aplicable a los actos del referido organismo autónomo el régimen jurídico establecido en la LSCE y en la normativa específica de la Comunidad Autónoma de Canarias, la Resolución que concluya el presente procedimiento administrativo de revisión de oficio debe ser adoptada por la persona titular de la Consejería, que ostenta, a su vez, la Presidencia del SCE, y que, conforme a lo dispuesto en el art. 18.2 LSCE, agota la vía administrativa, debiendo,

por tanto, subsanarse la fundamentación de la Propuesta de Resolución en este sentido.

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 8 de octubre 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. Mediante Resolución n.º 6964/2022, de 14 de julio, de la Dirección del Servicio Canario de Empleo, se aprueba el expediente de contratación, los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares y de Prescripciones Técnicas para la contratación del suministro de referencia y un gasto por importe de 567.222,48 €, IGIC incluido.

2. Con fecha 29 de septiembre de 2022 se dicta Resolución n.º 9660/2022, de la Dirección del Servicio Canario de Empleo, por la que se adjudica a la empresa (...) el contrato de suministro de licencias software y soporte de productos Oracle para el Servicio Canario de Empleo, por un importe total -IGIC incluido- de 528.279,02 €.

3. Con fecha 25 de octubre de 2022 se formaliza, en documento administrativo, el contrato de referencia, estableciéndose un plazo de ejecución de treinta días a contar desde la fecha de firma del contrato.

Asimismo, y como se indica en la Propuesta de Resolución, *« (...) se establece un plazo de Soporte Premier con un plazo de ejecución de DOS AÑOS, a contar desde el día de su puesta en funcionamiento. La fecha de su puesta en funcionamiento se llevó a cabo el día 1/11/2022, por lo que finalizó el 31/10/2024»* -Antecedente de hecho tercero-.

En efecto, según dispone la cláusula 10.2 del Pliego, *«el Soporte Premier con titularidad para el Servicio Canario de Empleo, de los bienes suministrados tendrá un plazo de ejecución de 2 años, a contar desde el día de su puesta en funcionamiento».*

4. Según señala el órgano instructor, el día 31 de octubre de 2024 *« (...) venció el plazo de Soporte Premier, no admitiendo prórroga alguna; sin embargo, siendo necesario continuar con la prestación del servicio, éste se continuó prestando en nulidad»*, esto es, sin cobertura jurídica alguna -Antecedente de hecho cuarto-.

5. La empresa (...) presenta la factura n.º ESA804481942897-V25, con fecha 23 de septiembre de 2025, correspondiente al período que abarca desde el 1 de noviembre de 2024 hasta el 1 de julio de 2025, en concepto de suministro de licencias software y soporte de productos Oracle, por un importe total de 66.692,05 € -IGIC incluido-.

6. Con fecha 26 de septiembre de 2025 el Coordinador del Servicio de informática del Servicio Canario de Empleo, en su calidad de responsable del contrato, emite informe técnico en el que se señala lo siguiente:

«1º. Que consta contrato administrativo suscrito el día 25 de octubre de 2022 entre el Servicio Canario de Empleo y la adjudicataria (...), en cuya cláusula Tercera se establece un plazo máximo de 30 días a contar desde la fecha de la firma del contrato, así como que el Soporte Premier con titularidad para el Servicio Canario de Empleo de las licencias suministradas se realizará de acuerdo con las prescripciones técnicas.

2º. Que el Pliego de Prescripciones Técnicas establece en su apartado 4. Requisitos Técnicos lo siguiente: "Licencias del software con soporte Premier de Oracle con titularidad para el Servicio Canario de Empleo durante 2 años".

3º. Que el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares del contrato establece, en su cláusula 10.2. que el plazo de Soporte Premier con titularidad para el Servicio Canario de Empleo de los bienes suministrados tendrá un plazo de ejecución de 2 años, a contar desde el día de su puesta en funcionamiento.

4º. Que la fecha de puesta en funcionamiento de las licencias suministradas se llevó a cabo el día 1 de noviembre de 2022, implicando así la finalización del periodo de Soporte Premier a día 31 de octubre de 2024.

5º. Que el soporte anteriormente indicado se considera esencial para el normal funcionamiento de los sistemas de información del Servicio Canario de Empleo al implicar a las principales bases de datos que soportan la operativa diaria del Organismo, tanto en lo referido a sus operaciones de gestión como, muy especialmente, a la operativa de prestación de servicios a la ciudadanía, pudiendo afectar al ejercicio de sus deberes y derechos.

6º. Que a la fecha de vencimiento del periodo de soporte se formalizó nuevo contrato a 2 de julio de 2025 y, por lo indicado en el punto anterior, existen razones de interés público para no interrumpir la prestación del servicio.

7º Por todo lo anterior, se solicitó la continuación del contrato administrativo referido al inicio bajo nulidad hasta el 1 de julio de 2025.

8º Habiendo continuado la prestación del servicio de forma satisfactoria hasta el 1 de julio de 2025, se estima conforme la factura NÚMERO ESA804481942897-V25 presentada por la empresa adjudicataria (...) por el periodo comprendido entre el 1 de noviembre de 2024 y el 1 de julio de 2025 para cubrir dicho periodo en la nulidad del contrato».

7. Con fecha 7 de octubre de 2025 se evacua informe del Secretario General del Servicio Canario de Empleo, en el que se expresa lo siguiente:

«Primero. Mediante Resolución de la Dirección del Servicio Canario de Empleo n.º 6964/2022 de 15 de julio, se aprueba el expediente de contratación, los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares y de Prescripciones Técnicas para la contratación del suministro arriba citado, y un gasto por importe de (...) 567.222,48 €, IGIC incluido (...) .

Segundo. Mediante Resolución n.º 9660/2022, de fecha 30 de septiembre, de la Dirección del Servicio Canario de Empleo, se adjudica el contrato, a la entidad (...) (...) .

Tercero. Con fecha 25 de octubre de 2022, se suscribió el contrato con la entidad (...) (...), para llevar a cabo dicho suministro, con un plazo de ejecución de TREINTA DÍAS, a contar desde la fecha de firma del contrato. Asimismo, se establece un plazo de Soporte Premier con un plazo de ejecución de DOS AÑOS, a contar desde el día de su puesta en funcionamiento. La fecha de su puesta en funcionamiento se llevó a cabo el día 1/11/2022, por lo que finalizó el 31/10/2024.

Cuarto. Con fecha 31 de octubre de 2024, venció el plazo de Soporte Premier, no admitiendo prórroga alguna, sin embargo, siendo necesario continuar con la prestación del servicio, éste se continuó prestando en nulidad.

Quinto. La entidad (...) (...), presenta factura nº 2897-V25, con fecha de 23/09/2025, correspondientes al período de 1 de noviembre de 2024 hasta el 1 de julio de 2025, por un importe de (...) 66.692,05 €, con IGIC.

Sexto. Con fecha 26 de septiembre de 2025, el responsable del contrato de referencia, emite informe en relación con la factura nº 2897-V25, con fecha de 23/09/2025, correspondientes al período de 1 de noviembre de 2024 hasta el 1 de julio de 2025, en el que señala que: "8º Habiendo continuado la prestación del servicio de forma satisfactoria hasta el 1 de julio de 2025, se estima conforme la factura NÚMERO ESA804481942897- V25 presentada por la empresa adjudicataria (...)U. por el período comprendido entre el 1 de

noviembre de 2024 y el 1 de julio de 2025 para cubrir dicho periodo en la nulidad del contrato".

Séptimo. La nulidad se ha producido porque una vez finalizado el contrato, existe la necesidad de continuar prestando el Soporte Premier referido con el fin de mantener el normal funcionamiento de los sistemas de información del Servicio Canario de Empleo.

En este sentido, continuó prestándose el Soporte Premier, 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.

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

Noveno. La prestación realizada por importe total de (...) 66.692,05 €, IGIC incluido, es adecuado a los precios de mercado vigentes en el momento de su ejecución.

Décimo. 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 (...) 66.692,05 €, IGIC incluido, correspondiente al Soporte Premier realizado entre el 1 de noviembre de 2024 hasta el 1 de julio de 2025, según factura número 2897-V25, emitida por la entidad (...) (...), con fecha de 23/09/2025, que se abonará con cargo a la aplicación presupuestaria 5001.241H.6400300 7050028 186G0279 PIEC. ESTADO, 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 8 de octubre de 2025 se dicta Resolución n.º 8188/2025, de la Consejera de Turismo y Empleo, por la que se acuerda incoar procedimiento de revisión de oficio con objeto de declarar la nulidad de la contratación del suministro de licencias software y soporte de productos Oracle para el Servicio Canario de Empleo, prestado por la empresa (...) durante el periodo comprendido entre el 1 de noviembre de 2024 y el 1 de julio de 2025, al incurrir en un vicio de nulidad de pleno derecho, conforme a los arts. 39.1 LCSP y 47.1, letra e) LPACAP.

2. Con fecha 23 de octubre de 2025 la empresa (...) presenta escrito de alegaciones en el que manifiesta su conformidad con la declaración de nulidad contractual.

3. Con fecha 3 de noviembre 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].

4. Consta en las actuaciones la formulación de Propuesta de Resolución -de 30 de octubre de 2025- en cuya virtud se plantea la declaración de nulidad de la contratación del suministro de referencia, al haberse incurrido en la causa de nulidad prevista en el art. 47.1, letra e) LPACAP; proponiendo el abono del importe total de la factura presentada por la empresa contratista.

5. Mediante oficio de 6 de noviembre de 2025 [con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 10 de ese mismo mes y año], la Sra. 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.

IV

1. Este Consejo Consultivo, siguiendo constante y numerosa 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 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, es 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 LCSP, en relación con el art. 47.1, letra e) LPACAP. Una vez apreciada la concurrencia de esta causa, la otra resulta irrelevante.

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 suministro de referencia: el tratarse de una prestación contractual que se ha ejecutado, ininterrumpidamente, 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. La continuidad -previa petición de la Administración Pública a la empresa adjudicataria del contrato originario- en la prestación del suministro 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 suministro, debemos indicar que este supuesto sería constitutivo de una prórroga tácita, expresamente prohibida, como se ha señalado, por la LCSP, por lo que no cabría en modo alguno. 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 suministro 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 suministro de referencia durante el periodo comprendido entre el 1 de noviembre de 2024 y el 1 de julio 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, y mientras se regularizaba el suministro a través de la tramitación/adjudicación de un nuevo contrato en la forma legalmente prevista [circunstancia que se produjo el día 2 de julio de 2025], fue necesario proseguir con la prestación del suministro a partir del 1 de noviembre de 2024. Así pues, al seguir prestándose ininterrumpidamente el suministro de referencia y, por tanto, habiéndose prorrogado el contrato anterior -manteniendo las mismas condiciones que el contrato vencido y mientras se tramitaba 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 suministro 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.

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 de la Constitución Española (CE)], y de eficacia administrativa [art. 103 CE y 3.1 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 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 suministro 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 suministro 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 suministro 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 suministro de tracto sucesivo, es preciso concluir que una vez dictaminada la nulidad de esta contratación, no procederá la emisión de nuevo dictamen de este Consejo en relación con otras facturas que no hayan sido objeto del presente pronunciamiento, al quedar afectadas por la nulidad ya dictaminada.

7. 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 o suministros 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 sometida al parecer jurídico de este Consejo Consultivo de Canarias es conforme a Derecho 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.