Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 3 / 2 0 2 6

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 23 de enero de 2026.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Formación profesional, Actividad física y Deportes del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación del servicio consistente en la implantación y soporte de procedimientos administrativos electrónicos de la Dirección General de la actividad física y el deporte, prestado por la empresa (...), en los meses de agosto de 2024 a mayo de 2025, por importe de 81.141,60 euros (EXP. 538/2025 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Formación profesional, Actividad física y Deportes el 12 de diciembre de 2025 - con registro de entrada en este Consejo Consultivo el 15 de diciembre-, tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación del servicio consistente en la implantación y soporte de procedimientos administrativos electrónicos de la Dirección General de la actividad física y el deporte, prestado por la empresa (...), en los meses de agosto de 2024 a mayo de 2025, por importe de 81.141,60 €, incluido IGIC.

2. La legitimación del Sr. Consejero de Educación, Formación profesional, Actividad física y Deportes para solicitar el dictamen, su carácter preceptivo y la competencia de este Consejo Consultivo para emitirlo, resultan de los arts. 11.1.D.b) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación con el art. 41 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector

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

Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2017 (LCSP).

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

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. Se ha otorgado el trámite de vista y audiencia a la empresa prestadora del servicio, quien, mediante escritos de alegaciones presentado, uno el 31 de marzo (referido a la prestación del servicio de agosto de 2024 a marzo de 2025) y otro el 10 de junio de 2025 (referido a los meses de abril y mayo de 2025) manifiesta su conformidad a la declaración de nulidad.

Este Consejo Consultivo, en su Dictamen 72/2023, de 1 de marzo, seguido, entre otros, por los Dictámenes 170/2023, de 20 de abril, 318/2023, de 20 de julio, 386/2023, de 5 de octubre, 412/2023, de 19 de octubre, 452/2023, de 7 de noviembre y 533/2023, de 21 de diciembre, ha considerado que el dictamen debe ser preceptivo haya o no oposición del contratista, en los casos de ausencia de actos administrativos preparatorios o de adjudicación del contrato, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 106.1 LPACAP, por remisión del art. 41 LCSP.

Asimismo, de conformidad con lo previsto en el art. 106.1 LPACAP, es preciso que el dictamen sea favorable a la declaración pretendida, no pudiéndose acordar la nulidad del acto si el dictamen no lo considera así.

4. La regulación del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP, puesto que el art. 41.1 LCSP, en relación con la revisión de oficio de los actos preparatorios y de adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas viciados de nulidad, remite a la regulación que del procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP.

Esta remisión normativa efectuada por el art. 41.1 LCSP a la legislación estatal en materia de procedimiento administrativo común, nos conduce a la aplicación de los arts. 106 a 111 LPACAP.

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

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

5. Por lo que se refiere a la competencia para incoar y resolver el procedimiento, está regulada en el art. 41.3 LCSP. Dicho precepto atribuye esta competencia al órgano de contratación, sin perjuicio de lo que, para el ámbito de las Comunidades Autónomas establezcan sus normas respectivas.

El art. 29.1.g) de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias dispone que corresponde a los consejeros incoar y resolver los expedientes de revisión de oficio de los actos del propio Departamento. En este caso, corresponde al Consejero de Educación, Formación profesional, Actividad física y Deportes.

En efecto, como ha sostenido este Consejo Consultivo en sus Dictámenes 272, 273, 274, 275 y 276/2024, todos de 4 de junio, con cita de la STC 68/2021, de 18 de marzo [FJ 9.b)] -conforme a la cual la determinación del órgano autonómico competente para iniciar y resolver estos procedimientos es de la competencia exclusiva autonómica-, esta competencia se atribuye por el ordenamiento jurídico autonómico a la persona titular de la Consejería competente, por aplicación de lo previsto en el art. 29.1, letra g) de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, que atribuye al titular de cada Departamento la competencia para «resolver los expedientes de revisión de oficio de los actos del propio Departamento». Todo ello, sin perjuicio de que esta competencia pueda ser delegada en otros órganos conforme autoriza la propia Ley 14/1990 en su art. 31.3. Sin embargo, esta delegación, en tanto que la competencia está atribuida por la Ley y residenciada en la persona titular del Departamento, debe ser objeto de

un acto de delegación expreso y que cumpla con los requisitos previstos en el art. 9, apartados 2, 3 y 4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, normativa básica de aplicación en esta materia.

6. En la Propuesta de Resolución, la Administración autonómica afirma la nulidad de pleno derecho de la contratación, fundamentada en que se trata de una prestación contractual prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, pues se ha continuado en la prestación del servicio por la empresa adjudicataria una vez finalizado el plazo de la duración del contrato (art. 39.1 LCSP en relación con el art. 47.1 letra e) de la LPACAP).

7. En lo que se refiere al plazo máximo para resolver, el art. 41.1 LCSP, en relación con la revisión de oficio de los actos preparatorios y de adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas viciados de nulidad, remite a la regulación que del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP, especialmente en su art. 106.5 LPACAP, que dispone que, cuando estos procedimientos se hubieran iniciado de oficio, como es el caso, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad. En el presente caso, el procedimiento se inicia el 22 de octubre de 2025, por lo que el plazo para su resolución se cumpliría el 22 de abril de 2026.

II

Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento de revisión de oficio, según la propuesta de resolución y derivados de la documentación que obra en el expediente remitido, son los siguientes:

1. Mediante Resolución nº 448/2023, de fecha 28 de marzo, de la extinta Dirección General de Deportes, se inicia expediente para la contratación de servicios consistentes en la implementación y soporte de procedimientos administrativos electrónicos, mediante procedimiento de adjudicación abierto simplificado y tramitación ordinaria, y duración de 12 meses desde la fecha de la formalización del contrato prevista para el 15 de mayo de 2023.

2. En el Pliego de Cláusulas Administrativas particulares para la contratación de Servicios consistentes en la Implantación y Soporte de Procedimientos Administrativos Electrónicos de la Dirección General de Deportes de la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes, en la disposición general número 10 relativa al plazo de duración del contrato y de ejecución de la prestación, se establece lo siguiente:

«10.1.- El contrato tendrá un plazo máximo de vigencia de 12 meses a contar desde el día de la fecha de la firma del contrato, prevista para el 15 de mayo de 2023.

Dicho plazo podrá prorrogarse, siempre que sus características permanezcan inalterables, mediante acuerdo del órgano de contratación, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 29.2 de la LCSP, siendo dicha prórroga obligatoria para el contratista.

En este sentido, el contrato podrá ser prorrogado, a instancias del Responsable del Contrato, por un período máximo de un mes.

Así, prestación del servicio tendrá un plazo máximo de duración de 13 meses, incluyendo las prórrogas que acuerde el órgano de contratación. (art. 29.4 LCSP)».

3. Mediante Resolución n.º 698/2023 de la extinta Dirección General de Deportes, de fecha 15 de mayo, se adjudica el contrato a la empresa (...) por un plazo de 12 meses. El contrato podrá ser prorrogado, a instancias del Responsable del Contrato.

4. El 22 de junio de 2023 se formaliza el contrato de servicios por un precio de 91.000 € sin incluir IGIC.

En la cláusula tercera del contrato se recogió expresamente que: *«El contrato tendrá un plazo de duración desde la fecha de este contrato, 1 de julio del 2023 hasta el 15 de mayo de 2024, o bien hasta que se haya agotado el presupuesto máximo del mismo (por anualidades), en el supuesto de que este hecho se produjera con antelación al cumplimiento del plazo antes señalado.*

De conformidad con lo establecido en el art. 195.2 de la LCSP, dicho plazo de ejecución podrá ampliarse cuando la contratista no pudiere cumplirlo por causa que no le sean imputables, por lo menos, igual al tiempo perdido, a no ser que la contratista pidiese otro menor. El responsable del contrato emitirá un informe donde se determine si el retraso fue producido por motivos imputables al contratista».

5. Mediante Resolución nº 640/2024, de fecha 21 de mayo, del Director General de la Actividad Física y el Deporte se procede a corregir el error material advertido en el documento administrativo de formalización del contrato de servicios, quedando el documento redactado de la siguiente forma:

«Tercera.- El contrato tendrá un plazo de duración desde la fecha de este contrato, 1 de julio de 2023, hasta el 30 de junio de 2024, o bien hasta que se haya agotado el presupuesto máximo del mismo (por anualidades), en el supuesto de que este hecho se produjera con antelación al cumplimiento del plazo antes señalado.

El contrato podrá ser prorrogado, a instancias del Responsable del Contrato, por un período máximo de un mes.

Así, la prestación del servicio tendrá un plazo máximo de duración de 13 meses, incluyendo las prórrogas que acuerde el órgano de contratación. (art. 29.4 LCSP)".

De conformidad con lo establecido en el artículo 195.2 de la LCSP, dicho plazo de ejecución podrá ampliarse cuando la contratista no pudiere cumplirlo por causa que no le sean imputables, por lo menos, igual al tiempo perdido, a no ser que la contratista pidiese otro menor. El responsable del contrato emitirá un informe donde se determine si el retraso fue producido por motivos imputables a la contratista».

6. El 18 de junio de 2024 ambas partes acuerdan la prórroga de este contrato, por un período desde el 1 de julio de 2024 al 31 de julio de 2024.

7. Finalizado el contrato el 31 de julio de 2024, el servicio se continuó prestando por la misma empresa.

8. La empresa contratista procede a la emisión de las siguientes facturas:

N.º de factura	Descripción	Fecha factura	Importe
63	Incidencias / Asistencia Exp. 2023/6291	31-08-2024	8.114,16 €
78	Incidencias / Asistencia Exp. 2023/6291	30-09-2024	8.114,16 €
87	Incidencias / Asistencia Exp. 2023/6291	31-10-2024	8.114,16 €
102	Incidencias / Asistencia Exp. 2023/6291	30-11-2024	8.114,16 €
137	Incidencias / Asistencia Exp. 2023/6291	31-12-2024	8.114,16 €
6	Incidencias / Asistencia Exp. 2023/6291	31-01-2025	8.114,16 €
15	Incidencias / Asistencia Exp. 2023/6291	28-02-2025	8.114,16 €
33	Incidencias / Asistencia Exp. 2023/6291	31-03-2025	8.114,16 €
45	Incidencias / Asistencia Exp. 2023/6291	30-04-2025	8.114,16 €
73	Incidencias / Asistencia Exp. 2023/6291	10-06-2025	8.114,16 €

III

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

1. Con fechas 31 de marzo y 10 de junio de 2025, (...), actuando en calidad de administrador único de la empresa (...) da la conformidad a la declaración de nulidad del Contrato Administrativo *«implantación y soporte de procedimientos administrativos electrónicos de la Dirección General de Deportes»*, llevados a cabo durante los meses de agosto de 2024 a mayo de 2025, sin renunciar a la percepción del importe acordado por el citado servicio, ya que no cabe restitución de las mismas a fin de evitar el enriquecimiento injusto de la Administración.

2. El 12 de septiembre de 2025 se emite informe propuesta del Servicio de Deporte de la Dirección General de la actividad física y del deporte en el que se dispone:

« (...)

"Séptimo.- La Empresa (...), con n.º de CIF (...) ha prestado el servicio anteriormente descrito en los meses de agosto a diciembre de 2024 y de enero a mayo de 2025, con entera satisfacción por parte de la Administración.

En relación a ello, debe señalarse que, analizado el coste del servicio se entiende que el importe facturado durante esos meses, por importe de 81.141,60€, IGIC incluido, es acorde a los precios del mercado en el momento de su ejecución.

Octavo.- Existe crédito adecuado y suficiente para satisfacer el importe de dicho servicio, con cargo a la aplicación presupuestaria 1812.336A.6400300 206G0072 "INFORMATIZACIÓN DEL SERVICIO DE DEPORTES", de los presupuestos de la Dirección General de La Actividad Física y el Deporte de la Consejería de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes, para el ejercicio 2025, por dicho importe total de 81.141,60 €, IGIC incluido.

Noveno.- Que la causa que motiva la nulidad de las actuaciones se debe a que se ha prescindido del procedimiento legalmente establecido para la contratación del servicio descrito en los antecedentes previos.

Décimo.- Que la causa que ha motivado la nulidad no es imputable al tercero, habiendo sido realizadas a entera satisfacción de la Administración».

Y se propone:

«Que se inicie el expediente para la declaración de nulidad del contrato de servicios de implantación y soporte de procedimientos administrativos electrónicos de la extinta Dirección General de Deportes, realizado por la Empresa "(...)", con n.º de CIF (...), en los meses de agosto de 2024 a mayo de 2025, por importe de 81.141,60 €, incluido IGIC, con cargo a la partida presupuestaria 1812.336A.6400300 206G0072 "INFORMATIZACIÓN DEL

SERVICIO DE DEPORTES", de los presupuestos de la Dirección General de La Actividad Física y del Deporte, para el ejercicio 2025».

3. El procedimiento de revisión de oficio se inicia mediante Orden del Consejero de Educación, Formación profesional, Actividad física y Deportes n.º 1269/2025 de 22 de octubre de 2025, por la que se acuerda:

«Primero.- Acordar la acumulación de los expedientes relativos a la nulidad de las facturas citadas en el apartado anterior.

Segundo.- Iniciar el expediente para la declaración de nulidad del contrato de servicios de implantación y soporte de procedimientos administrativos electrónicos de la extinta Dirección General de Deportes, realizados por la Empresa "(...)", con n.º de CIF (...), en los meses de agosto de 2024 a mayo de 2025, por importe de 81.141,60 €, incluido IGIC, con cargo a la partida presupuestaria 1812.336A.6400300 206G0072 "INFORMATIZACIÓN DEL SERVICIO DE DEPORTES", de los presupuestos de la Dirección General de La Actividad Física y del Deporte, para el ejercicio 2025».

4. Se ha otorgado el preceptivo trámite de audiencia a la empresa contratista, si bien con carácter previo al inicio del procedimiento de revisión, mostrando su conformidad con la declaración de nulidad, mediante escrito de alegaciones presentado, uno el 31 de marzo (referido a la prestación del servicio de agosto de 2024 a marzo de 2025) y otro el 10 de junio de 2025 (referido a los meses de abril y mayo de 2025).

5. Con fecha 14 de noviembre de 2025 se emite informe por la Viceconsejería de los Servicios jurídicos, en el que se concluye la conformidad a Derecho de la declaración de nulidad pretendida.

6. El 25 de noviembre de 2025 se dicta Propuesta de Resolución por el Director General de la Actividad física y el deporte, por la que se propone:

«Primero.- Continuar la tramitación del procedimiento de revisión de oficio relativo al contrato de servicios consistente en la implantación y soporte de procedimientos administrativos electrónicos de la Dirección General de la Actividad Física y el Deporte, suscrito por la empresa "(...), por importe de 81.141,60€, IGIC incluido.

Los servicios indicados se corresponden con las siguientes facturas: (...)

Segundo.- Elevar a la Secretaría General Técnica la solicitud formal de emisión de Dictamen al Consejo Consultivo de Canarias, incorporando al expediente:

• El informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos, de fecha 11 de octubre de 2025

• El borrador de Orden de declaración de nulidad.

• El Índice del Expediente

• La documentación contractual y los informes obrantes en el expediente.

Tercero.- Continuar las actuaciones del procedimiento una vez recibido el dictamen del Consejo Consultivo de Canarias, elevando en su momento la propuesta de resolución definitiva.

Cuarto.- Que se acuerde la acumulación de los expedientes relativos a la nulidad de las facturas citadas en el apartado anterior».

7. Consta en el expediente borrador de Orden del Consejero de Educación, Formación profesional, Actividad física y Deportes en virtud de la cual se acuerda:

«Primero.- Acordar la acumulación de los expedientes relativos a la nulidad de las facturas citadas en el apartado anterior.

Segundo.- Declarar la nulidad del Contrato de servicios de implantación y soporte de procedimientos administrativos electrónicos de la extinta Dirección General de Deportes, realizados por la Empresa "(...)", con n.º de CIF (...), en los meses de agosto de 2024 a mayo de 2025, por importe de 81.141,60 €, incluido IGIC, con cargo a la partida presupuestaria 1812.336A.6400300 206G0072 "INFORMATIZACIÓN DEL SERVICIO DE DEPORTES", de los presupuestos de la Dirección General de La Actividad Física y del Deporte, para el ejercicio 2025.

Los servicios indicados se corresponden con las siguientes facturas: (...)

Tercero.- Autorizar y disponer el gasto y reconocer la obligación a favor de la Empresa "(...)", con n.º de CIF (...), en los meses de agosto de 2024 a mayo de 2025, por importe de 81.141,60 €, incluido IGIC, con cargo a la partida presupuestaria señalada en el dispositivo anterior, así como proceder a su abono».

IV

1. Este Consejo Consultivo, siguiendo constante y abundante Jurisprudencia del Tribunal Supremo, ha reiterado que la revisión de oficio supone el examen por la Administración de la legalidad de sus propios actos y en razón de los vicios e infracciones legales que le son imputables a los mismos, es decir, que por formar parte de su contenido, formal o sustantivo, le son atribuibles y susceptibles de valoración y corrección por la propia Administración autora del acto en el ejercicio de su potestad de revisión, sin que pueda extenderse al examen de la legalidad de otros actos dictados por otras administraciones no sujetos a revisión (STS 405/2020, de 14 de mayo).

La revisión de oficio implica el ejercicio de una facultad exorbitante por parte de la Administración para expulsar del ordenamiento jurídico actos firmes en vía administrativa que adolecen de vicios especialmente graves, en cuya aplicación se ha de ser riguroso por implicar un conflicto entre dos principios generales del derecho: el principio de legalidad y el principio de seguridad jurídica. De aquí que no cualquier vicio jurídico permita acudir sin más a la revisión de oficio, sino que ésta solo es posible cuando concurra de modo acreditado e indubitado un vicio de nulidad de pleno derecho de los legalmente previstos, cuyos presupuestos no pueden entenderse de manera amplia, sino restrictiva (Dictámenes de este Consejo 302/2018, de 29 de junio y 430/2017, de 14 de noviembre, que reiteran varios pronunciamientos de este Organismo en el mismo sentido).

Por su parte, en nuestro Dictamen 46/2016, de 18 de febrero, afirmábamos que *«no toda infracción del Ordenamiento jurídico conlleva la revisión de oficio, que no está prevista para corregir errores o deficiencias de la Administración, sino para suprimir actos administrativos contaminados con vicios graves determinantes del nacimiento del derecho o facultad (…) ».*

En definitiva, *«la revisión de oficio en principio no es una técnica al servicio de la instrucción de una "causa general" respecto de determinado procedimiento, sino el instrumento que permite anular actos con vicios de orden público, que son los que la ley califica como causas de revisión, debidamente interpretadas en función de las circunstancias del caso, la conducta de los interesados y la actuación de la Administración»* (Dictamen 449/2017, de 5 de diciembre).

2. En el presente caso, se pretende mediante el procedimiento de revisión de oficio la declaración de nulidad del contrato administrativo relativo a la prestación del servicio de consistente en la implementación y soporte de procedimientos administrativos electrónicos por la entidad (…), durante los meses de agosto de 2024 a mayo de 2025.

Según se indica en la Propuesta de Resolución el servicio indicado fue adjudicado a la citada empresa por Resolución n.º 698/2023 de fecha 15 de mayo, formalizando el contrato de servicios el día 22 de junio de 2023.

En la cláusula tercera del respectivo contrato se establecía un plazo de duración de 1 año, a contar desde el 1 de julio de 2023 hasta el 30 de junio de 2024, con posibilidad de prórroga, por un período máximo de un mes. Así, la prestación del servicio tendrá un plazo máximo de duración de 13 meses, incluyendo las prórrogas que acuerde el órgano de contratación.

Se acordó la prórroga de este contrato por un período que va desde el 1 de julio de 2024 al 31 de julio de 2024, ambos inclusive. Finalizado el contrato el día 31 de julio de 2024, el servicio se continuó prestando por la misma empresa, por lo que la contratación de los referidos servicios durante el período indicado es nula conforme a lo previsto en los arts. 39.1 LCSP y 47.1.e) LPACAP, incumpliéndose de forma palmaria y evidente la normativa y principios de la LCSP sobre licitación y adjudicación de contratos.

3. En primer lugar, en cuanto al apartado primero de la parte resolutiva, referido a la acumulación de expedientes, procede indicar lo siguiente:

El art. 57 LPACAP permite al órgano administrativo que inicie o tramite un procedimiento, cualquiera que haya sido la forma de su iniciación, acordar la acumulación a otros con los que guarde identidad sustancial o íntima conexión, siempre que sea el mismo órgano quien deba tramitar y resolver el procedimiento.

De dicho precepto legal se deriva que la acumulación se puede acordar al tiempo de iniciarse el procedimiento o bien acordarse sobre procedimientos ya incoados, y puede hacerse de oficio o a instancia de parte. Además, el art. 57 LPACAP establece el requisito de que el órgano que decida la acumulación sea el mismo que deba tramitar y resolver el procedimiento y en cuanto al contenido de la decisión en sí, se exige que entre los procedimientos que se acumulan exista «íntima conexión» o «identidad sustancial».

En el presente caso no consta que existan varios expedientes o procedimientos, ni iniciados ni susceptibles de serlo de manera independiente. La existencia de varias facturas en relación con la prestación de un servicio afecto de nulidad de pleno Derecho, no supone que cada factura debe ser declarada nula por el procedimiento de revisión de oficio.

La posible existencia de varias facturas mensuales correspondientes al mismo servicio con la misma empresa, no implica la existencia de varios contratos administrativos de servicios.

Los elementos esenciales del contrato como institución jurídica, son: sujeto, objeto y causa. Partiendo, así, de esta construcción doctrinal podemos concluir que existirá un único contrato cuando haya coincidencia en los tres citados elementos, es decir cuando la prestación a realizar para atender una necesidad haya de contratarse con un mismo sujeto, para realizar un mismo objeto, y motivado por una misma

causa. Por el contrario, deberán formalizarse contratos distintos desde el momento en que la adecuada ejecución de la prestación a realizar motive que uno de esos tres elementos varíe, aunque haya coincidencia en los otros dos.

Según el art. 17 LCSP, son contrato de servicios aquellos cuyo objeto son prestaciones de hacer consistentes en el desarrollo de una actividad o dirigidas a la obtención de un resultado distinto de una obra o suministro, incluyendo aquellos en que el adjudicatario se obligue a ejecutar el servicio de forma sucesiva y por precio unitario.

Por tanto, si las prestaciones se realizan de forma continuada a lo largo del tiempo, es decir, las obligaciones de las partes se extienden en el tiempo y se van cumpliendo de forma periódica o sucesiva, estamos ante un único contrato de tracto sucesivo, y no ante muchos contratos de servicios por cada mes de prestación, independientemente del sistema de determinación del precio conforme a lo establecido en el art. 309 de la LCSP.

Nos hallamos en el ámbito de un único contrato de servicio, cuyo objeto no es otro que una única prestación recurrente, periódica, previsible y de tracto sucesivo, la cual genera diversas facturas de forma también recurrente y periódica. Por lo tanto, concurriendo causa de nulidad radical en el mismo, procede la declaración de nulidad del contrato mediante un único procedimiento de revisión de oficio.

4. En relación con la causa establecida en el art. 47.1.e) LPACAP, este Consejo Consultivo ha manifestado, por ejemplo, en el Dictamen 66/2024, de 1 de febrero (con cita de los Dictámenes 8/2021, de 15 de enero, 489/2021, de 14 de octubre y 161/2020, de 1 de junio), lo siguiente:

«El art. 62.1, e) LRJAP-PAC configura como una causa de nulidad el que los actos sean dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. Como las causas de nulidad radical o absoluta de los actos administrativos son tasadas, tienen carácter excepcional y han de interpretarse de forma estricta, la jurisprudencia del Tribunal Supremo es especialmente restrictiva en cuanto a la aplicación de esa causa de nulidad, ya que el empleo por la Ley de los dos adverbios "total y absolutamente" impone que los defectos formales necesarios para aplicar esta nulidad radical deben ser de tal dimensión que es preciso que se haya prescindido de modo completo y absoluto del procedimiento, no bastando la omisión de alguno de sus trámites. La omisión de algún trámite se equipara a la omisión total del procedimiento cuando tiene la naturaleza de esencial en los supuestos en que haya causado indefensión material al interesado (para lo cual habrán de tenerse en cuenta, entre otras circunstancias, las consecuencias que sufrió por la omisión del trámite). También se equipara a la omisión total si los trámites

incumplidos, de haberse observado, habrían determinado un acto de contenido distinto. Consúltense al respecto las SSTS de 23 febrero de 2016; de 26 enero de 2016; de 24 enero de 2014; de 27 junio de 2012 y de 25 abril de 2002 (…) ».

También hemos señalado en los Dictámenes 84/2014, de 17 de marzo, y 258/2020, de 25 de junio, que *«(L)a interpretación jurisprudencial de este precepto considera que se está ante esta causa de nulidad no sólo cuando el acto se dicta prescindiendo de todo procedimiento, sino también cuando se dicta a través de un procedimiento que no es el previsto legalmente; o cuando, aun siguiendo el procedimiento debido, se omiten trámites esenciales de éste que causan indefensión absoluta a los interesados»*. Véanse por todas las SSTS de 25 de abril de 2002 y de 27 de junio de 2012.

5. A la vista de los antecedentes expuestos, resulta ser un hecho indubitado, no cuestionado por la Administración, que nos hallamos ante un supuesto de contratación verbal en el que, pese a su evidente nulidad radical, se continuaron efectuando prestaciones por parte de la empresa contratista sin la debida cobertura de procedimiento contractual alguno, entre ellas las correspondiente al período que es objeto del presente procedimiento.

Por todo ello, habiéndose prescindido del procedimiento legalmente establecido para llevar a cabo la contratación y, desarrollado el servicio a entera satisfacción de la Administración, la Propuesta de Resolución se considera ajustada a Derecho en cuanto a la concurrencia de la causa de nulidad.

Como razonábamos en nuestro Dictamen 555/2021, de 18 de noviembre, citando a su vez otro similar -el Dictamen 483/2021, de 14 de octubre- procede señalar, de idéntica manera, en este caso que, aplicando los razonamientos jurídicos que se han expuesto en las líneas precedentes al supuesto de hecho analizado, se ha de concluir que la actuación administrativa incurre de forma clara, manifiesta y ostensible en la causa de nulidad establecida en el art. 47.1, apartado e) LPACAP, toda vez que se ha procedido a recibir la prestación del servicio sin la previa tramitación del oportuno procedimiento de contratación a tal efecto. Además, tal infracción del Ordenamiento Jurídico no puede ser imputable al tercero que ha realizado la prestación sino únicamente a la Administración, por lo que, en suma, la Propuesta de Resolución se considera ajustada a Derecho.

Podría plantearse si en el presente caso resulta aplicable la previsión normativa contenida en el último apartado del art. 29.4 LCSP, según el cual, a pesar del

vencimiento del contrato, es posible su prórroga hasta que comience la ejecución del nuevo contrato y en todo caso por un periodo máximo de nueve meses, pero no concurren los requisitos previstos en el mismo, pues no se justifica que existan acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación producidos en el procedimiento de adjudicación que hayan impedido la formalización del nuevo contrato, y por otro lado, no consta en el expediente que el anuncio de licitación del nuevo contrato se haya publicado con una antelación mínima de tres meses respecto de la fecha de finalización del contrato originario.

Por otra parte, no consta en el expediente que se estén llevando a cabo actuaciones para la adjudicación de un nuevo contrato a través de un procedimiento de contratación.

De este modo, existió una falta de previsión y planificación a la hora de iniciar, con la debida antelación, la tramitación necesaria para llevar a efecto el procedimiento de licitación, pues se conocía que el contrato finalizaba el 31 de julio de 2024.

6. En cuanto a los efectos económicos de la declaración de nulidad de la contratación, de la documentación obrante en el expediente se pone de manifiesto que el inicio del presente expediente de revisión de oficio está motivado por la prestación del servicio durante los meses de agosto de 2024 a mayo de 2025 sin cobertura legal alguna.

Con relación a las facturas a la que se refiere este procedimiento concreto, ha de estarse a lo señalado en el Dictamen 265/2019, esto es, a lo dispuesto en el art. 42.1 LCSP, que prescribe que la «*declaración de nulidad de los actos preparatorios del contrato o de la adjudicación, cuando sea firme, llevará en todo caso consigo la del mismo contrato, que entrará en fase de liquidación, debiendo restituirse las partes recíprocamente las cosas que hubiesen recibido en virtud del mismo y si esto no fuese posible se devolverá su valor. La parte que resulte culpable deberá indemnizar a la contraria de los daños y perjuicios que haya sufrido*».

Todo ello sin perjuicio de las responsabilidades que, vinculadas a esta práctica irregular de contratación pública, pudieran derivarse para el personal al servicio de las Administraciones públicas (disposición adicional vigésima octava LCSP).

Como se ha señalado en múltiples ocasiones por este Consejo Consultivo, en lo que se refiere al momento procedimental en el que procede efectuar el cálculo de la liquidación del contrato, cabe recordar que el art. 42.1 LCSP establece que aquella

fase se producirá una vez firme la resolución por la que se acuerde la revisión de oficio (a través del oportuno expediente contradictorio).

Sin embargo, como ya ha indicado el propio Consejo de Estado en su Dictamen 1724/2011, de 21 de diciembre (y este Consejo Consultivo de Canarias -Dictamen 220/2013, de 19 de junio-), « (...) *nada impide, por economía procesal, acumular la declaración de nulidad a la compensación o indemnización que obviamente debe estimarse y aplicarse según los propios criterios ahora descritos en el artículo 35.1 de la Ley de Contratos* (...), *para tramitar simultáneamente el procedimiento de revisión de oficio de la adjudicación del contrato por ser nula de pleno derecho con la compensación por los trabajos realizados prevista en ese mismo artículo para el supuesto de nulidad de pleno derecho de la misma*».

De esta manera, resulta posible resolver de forma conjunta sobre la nulidad del acto de contratación afectado y sobre la liquidación y, en su caso, indemnización que proceda (art. 42.1 LCSP).

En el presente caso la restitución del valor de la prestación al contratista coincide con la totalidad del importe de las facturas en su momento presentadas, y pendientes de abono, lo que incluye la totalidad del precio del contrato efectivamente ejecutado.

De todo lo expuesto cabe concluir que en los supuestos, como en el presente caso, en que la contratista ha manifestado buena fe, prestando el servicio a satisfacción de la Administración, aun concurriendo causa de nulidad al haberse dictado los actos preparatorios del contrato, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, tal como prevé el art. 47.1.e) LPACAP, en relación con el art. 39.1 LCSP, se debe pagar a la contratista en idéntica cuantía al coste del servicio realizado, por lo que hay que concluir que la Propuesta de Resolución debe liquidar el contrato por la cantidad igual al coste del servicio efectivamente realizado y no abonado.

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

7. Resta por abordar la cuestión relativa a las consecuencias derivadas de la prestación del servicio durante periodos diferentes a los que no se refiere el presente procedimiento de revisión de oficio y que se traducen en las facturas que, con origen en la presente prórroga tácita cuya nulidad se dictamina, se hayan podido emitir.

En relación con ello, ya en nuestros Dictámenes 452/2023, de 7 de noviembre de 2023, 49/2024, de 25 de enero o 548/2024, de 2 de octubre, nos hemos pronunciado extensamente sobre esta circunstancia, a cuyo contenido nos remitimos.

Por tanto, hallándonos ante un servicio de tracto sucesivo, es forzoso concluir que una vez dictaminada la nulidad de esta contratación, no procederá la emisión de nuevo Dictamen de este Consejo en relación con otras facturas que no hayan sido objeto del presente pronunciamiento, al quedar afectadas por la nulidad ya dictaminada.

8. Por último, en cuanto a la habitualidad con que se realizan fragmentaciones de procedimientos de revisión de oficio, ha de recordarse lo razonado por este Consejo Consultivo en el reiterado Dictamen 452/2023, de 7 de noviembre:

«De otro lado, cabe insistir una vez más en que la reiteración de la fragmentación de procedimientos de revisión de oficio por periodos de facturación, de una misma prórroga contractual que se mantiene en el tiempo, contraviniendo los principios de racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos, eficacia, economía y eficiencia contenidos en el art. 3.1 d), h), i) y j) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), por cuanto ello obliga a sucesivos procedimientos de revisión de oficio, puede suponer, en su caso, un abuso de derecho o fraude de ley, que puede operar como un límite a la revisión de oficio del art. 110 LPACAP, tal y como hemos apreciado en algunas ocasiones, como manifestamos en el Dictamen 318/2023, de 20 de abril, con cita de los dictámenes 158/2023, de 18 de abril, 80, 81 y 82/2020, de 3 de marzo, así como en los Dictámenes 386/2023, de 5 de octubre y 412/2023, de 19 de octubre, a los cuales nos remitimos para evitar reiteraciones.

Este Consejo Consultivo dictamina, entre otras cuestiones y conforme a su Ley reguladora, revisiones de oficio de actos preparatorios y de adjudicación de contratos, por lo que la fragmentación y multiplicación de procedimientos de revisión de oficio por periodos de facturación de un mismo contrato, con el fin de pagar "facturas" (nótese que cada procedimiento en sus antecedentes surge por la existencia de una determinada "factura"), además de contravenir los principios ya citados de la LRJSP, vulnera la finalidad de la revisión de oficio en los estrictos términos en que esta ha de interpretarse, así como la naturaleza de este Órgano Consultivo, tratando de implicarlo ilegítimamente en la gestión económica financiera diaria de la Administración solicitante.

Además, este Consejo Consultivo no puede sino reiterar la necesidad de que las Administraciones públicas respeten los principios de publicidad y concurrencia que fundamentan la regulación de los contratos administrativos, erradicando las prácticas que los vulneran. Este tipo de irregularidades, frecuentemente provocadas por graves faltas de diligencia en la gestión de los expedientes de contratación, originan situaciones de hecho en

la prestación de los servicios cuya compensación luego, a su vez, genera distorsiones y tensiones sobre otras vías a fin de permitir los correspondientes pagos cuando, en puridad, deberían haberse canalizado en el marco de la relación contractual. Todo ello, sin perjuicio de las eventuales responsabilidades de orden administrativo o incluso penal en que pudieran incurrir las correspondientes autoridades o personal al servicio de las Administraciones públicas».

Finalmente, cabe señalar que la prestación de los servicios y el abono de las correspondientes facturas a través de la declaración de nulidad de contratos por no cumplir las formalidades legalmente establecidas, en ningún caso, puede erigirse como forma habitual de contratación por parte de las Administraciones públicas, eludiendo la tramitación del oportuno procedimiento de contratación donde se respeten los principios de publicidad y concurrencia que fundamentan la regulación de los contratos administrativos.

9. Para finalizar, este Consejo Consultivo no puede dejar de señalar que, al igual que lo hemos indicado así en otros pronunciamientos anteriores (por todos, Dictámenes 119 y 120/2024, de 7 de marzo, y 202/2024, de 24 de abril), del examen del expediente se desprende que la finalidad del procedimiento de revisión de oficio en este caso es el pago de unas facturas.

En casos como el que analizamos, el procedimiento de revisión de oficio no sirve a los fines que le son propios, haciéndose un uso fraudulento del mismo e incurriéndose en una clara desviación de poder (art. 70.2, párrafo segundo de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa). En efecto, cuando lo que se persigue a través de la revisión de oficio no es, principalmente, la depuración del ordenamiento jurídico -tratando de expulsar de éste aquellos actos firmes en vía administrativa que adolezcan de vicios especialmente graves y determinantes de su nulidad de pleno derecho-, sino su instrumentalización, es decir, su utilización como mecanismo que permita soslayar todas aquellas circunstancias que impiden hacer efectivo el pago de facturas debidas a los contratistas (*v.gr.*, levantamiento de los posibles reparos de la Intervención), nos encontramos ante un uso fraudulento o, cuanto menos, abusivo de dicha potestad revisora.

Como hemos repetido en otras ocasiones, este Consejo Consultivo dictamina, entre otras cuestiones y conforme a su Ley reguladora, revisiones de oficio de actos preparatorios y de adjudicación de contratos, por lo que la utilización -y, en muchos casos, reiteración- de procedimientos de revisión de oficio con el fin de pagar

«facturas», vulnera la finalidad de la revisión de oficio en los estrictos términos en que ésta ha de interpretarse (entre otros, Dictámenes 412/2023, de 19 de octubre, 452/2023, de 7 de noviembre, 499/2023, de 7 de diciembre o 11/2024, de 11 de enero). En atención a tales circunstancias, y como se ha advertido en otros pronunciamientos de este Organismo consultivo (*v.gr.*, Dictámenes 119 y 120/2024, de 7 de marzo), « (...) *antes de incoar un procedimiento de revisión de oficio la Administración actuante debe valorar concienzudamente la necesidad de acudir al citado procedimiento excepcional, debiendo valorar otras alternativas de convalidación o resolución del reparo y sólo acudir a este instrumento excepcional cuando existan auténticas causas de nulidad de pleno derecho y la infracción sea grave, evidente y palmaria, en los términos ya indicados en este mismo Fundamento*».

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la prestación del servicio consistente en la implantación y soporte de procedimientos administrativos electrónicos de la Dirección General de la actividad física y el deporte, prestado por la empresa (...), en los meses de agosto de 2024 a mayo de 2025, se considera conforme a Derecho, dictaminándose favorablemente, al concurrir una causa de nulidad de pleno Derecho en los términos indicados, en virtud de los razonamientos expuestos, sin perjuicio de las advertencias indicadas en el Fundamento IV del presente Dictamen.