Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 29 de enero de 2026.

Dictamen solicitado por la Sra. Presidenta del Patronato de Turismo de Fuerteventura en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad del contrato de servicios denominado «Contrato Formación con (...)», prestado por la entidad (...) (EXP. 546/2025 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por la Sra. Presidenta del Patronato de Turismo de Fuerteventura mediante oficio de 17 de diciembre de 2025, con registro de entrada en este Consejo Consultivo al día siguiente, tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad del contrato de servicios denominado *«Contrato Formación con (...). Exp.2022/00013193E»*, prestado por la entidad (...), por importe de 13.482 euros, IGIC incluido.

2. En cuanto a la legitimación de la Presidenta del Patronato de Turismo de Fuerteventura, ha de decirse que, si bien, de partida, no figura expresamente prevista entre las personas legitimadas para solicitar el dictamen de este Consejo Consultivo, atendiendo al art. 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (en adelante, LCCC), sin embargo, no es menos cierto que con carácter general nuestra doctrina -expresada, entre otros, en los Dictámenes 201/2005, de 14 de julio, 484/2012, de 18 de octubre, 381/2015, de 16 de octubre, o 405/2020, de 14 de octubre, emitidos a solicitud de distintos presidentes de entes u organizaciones instrumentales dotadas de personalidad jurídica propia y/o autonomía orgánica y funcional-, ha sido interpretar extensivamente el art. 12.3 LCCC en el

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

sentido de considerar que la autoridad legitimada para solicitar el correspondiente dictamen es la que ostente la representación legal del mismo, cuando se trate de organizaciones con personalidad jurídica propia y funcionamiento autónomo, siempre que su eventual adscripción orgánica no lesione su autonomía funcional.

Por lo que, en el presente caso, no habría objeción para que se solicitara el dictamen por la Presidenta del Patronato de Turismo de Fuerteventura, en tanto que tiene conferida la representación legal de dicho organismo, en virtud de lo establecido en los estatutos de la entidad [art. 12.1.a) de los Estatutos del Patronato de Turismo de Fuerteventura].

3. La preceptividad del dictamen y la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo resultan de lo previsto en los arts. 11.1.D.b) y 12.3 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 2014 (en adelante, LCSP) precepto que es de aplicación toda vez que la 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, de la LCSP, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), porque el presente procedimiento se inició con posterioridad a su entrada en vigor.

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

4. En este caso, se ha otorgado el trámite de vista y audiencia a la entidad prestadora del servicio, quien, mediante escrito de fecha 31 de octubre de 2025, manifiesta su conformidad a la declaración de nulidad.

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

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

5. 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.

6. La competencia para resolver el presente procedimiento se encuentra regulada en el art. 41.3 LCSP, atribuyendo tal competencia al órgano de contratación. En el presente caso, la Presidenta del Patronato de Turismo de Fuerteventura ostenta las facultades de órgano de contratación de conformidad con lo dispuesto en el art. 12.1.f) de los estatutos del Patronato de Turismo de Fuerteventura *[«f) Ejercer las facultades en el ámbito de la contratación sin perjuicio de su delegación»*]. Si bien, dichas facultades se encuentran delegadas en la Vicepresidenta del Patronato de Turismo de Fuerteventura en virtud del Decreto de Delegación de Competencias n.º 36/2024, de 26 de febrero.

7. A su vez, el art. 41.1 LCSP, en relación con la revisión de oficio de los actos preparatorios y de adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas viciados de nulidad, remite a la regulación que del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP, especialmente en su art. 106.5 LPACAP, al disponer que, cuando estos procedimientos se hubieran iniciado de oficio, como es el caso en el que se inició la tramitación mediante Decreto n.º 350/2025, de 16 de octubre, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad, plazo que se cumpliría el 16 de abril de 2026, por lo que el procedimiento no está caducado.

II

Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento de revisión de oficio, son los siguientes:

- Con fecha 12 de abril de 2021 se emiten las facturas n.º V21A0041 y n.º V21A0042, por importe de 2.700 euros cada una, en concepto de reserva por la realización del curso correspondiente a los periodos comprendidos entre el 10 y el 14 de mayo, y entre el 17 y el 20 de mayo.

- Con fecha 27 de abril de 2021 se emite Factura n.º V21A0049, por la entidad (...), por importe de 6.300 euros, correspondiente al 70 % del precio del curso realizado durante el periodo comprendido entre el 10 y el 14 de mayo de 2021.

- Con la misma fecha de 27 de abril de 2021, se emite Factura n.º V21A0050, por la entidad (...), por importe de 6.300 euros, correspondiente al 70 % del precio del curso realizado durante el periodo comprendido entre el 17 y el 20 de mayo de 2021.

- Con fecha de 7 de mayo de 2021 se emite Informe de necesidad por el Gerente del Patronato de Turismo, para la realización de formación en técnicas de cocina contemporánea dirigido a 32 profesionales locales para adquirir formación en técnicas exclusivas en el centro de formación de alta hostelería (...) de San Sebastián.

En el Fundamento Séptimo de dicho informe, se exponía -a modo de conclusión- lo siguiente:

« (...) A la vista de estos datos está plenamente acreditado la conveniencia y oportunidad de celebrar el contrato para la realización de formación en técnicas de cocina contemporánea dirigido a nuestros profesionales locales (cocineros de la Isla) con (...), cuya razón social es (...), mediante el procedimiento negociado sin publicidad y son promover la concurrencia de la oferta al amparo de lo establecido en el artículo 168 apartado a)2º de la

Ley de Contratos del Sector Público. El importe del contrato es de 6.300 €, excluido el IGIC. CPV:80500000-9 "Servicios de formación". El coste total de la formación son 18.000 € IGIC excluido».

- Mediante Providencia de fecha de 7 de mayo de 2021, se mandata iniciar el expediente de contratación por el procedimiento negociado sin publicidad, incorporar al expediente el documento de Retención de Crédito (RC), los correspondientes informes, el pliego de prescripciones técnicas y los informes preceptivos.

- Con fecha de 7 de mayo de 2021 se incorpora el RC por importe de 19.260 euros en la partida presupuestaria 020.4320B.226.06 «*reuniones, conferencias y cursos*», n.º de operación 220210000313.

- Con fecha de 18 de mayo de 2021 se emite Memoria de Justificación de Precios, haciendo constar, entre otros extremos, que el importe por curso es de 9.000 euros sin incluir IGIC, resultando un total de 18.000 euros.

- Con fecha de 20 de mayo de 2021 se solicita Informe Jurídico, que es emitido el 24 de mayo de 2021 por la Secretaria Técnica Accidental del Consejo de Gobierno Insular del Cabildo de Fuerteventura, en el que, entre otras consideraciones, se expone lo siguiente:

« (…) De conformidad con cláusula 7º del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares obrante en el expediente el plazo de ejecución de la prestación es de 15 días desde el comienzo del servicio.

Conforme al apartado 7 del Pliego de Prescripciones Técnicas los servicios a los que se refiere la presente licitación abarcan del 10 al 13 de mayo de 2021 y del 17 al 20 de mayo de 2021 (ambos inclusive); por tanto, de ser así, se habrían ejecutado las prestaciones sin la previa aprobación del expediente de contratación y la adjudicación del contrato, contraviniendo así lo dispuesto en el artículo 116 LCSP que establece que la celebración de contratos por parte de las Administraciones públicas requiere la previa tramitación del correspondiente expediente de contratación.

Se recuerda que, de conformidad con el artículo 39 LCSP son causas de nulidad de derecho administrativo las indicadas en el artículo 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Por su parte el artículo 47.1, letra e) de la citada Ley 39/2015 establece que son nulos de pleno derecho los actos de las Administraciones Públicas que se dicten prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

Por las razones anteriormente expuestas, se informa desfavorablemente el expediente para el "CONTRATO DE SERVICIO PARA LA FORMACIÓN CON EL (...)"».

- Con fecha 27 de mayo de 2021 se emite certificado de descuento por la entidad (...), por importe de 9.000 euros.

- Con fecha 9 de junio de 2021 se emite Informe de conformidad de las facturas por la Técnica del Patronato de Turismo y por la Vicepresidenta del Patronato de Turismo de Fuerteventura.

- Con fecha 11 de abril de 2022, se dicta Providencia por la Vicepresidenta del Patronato de Turismo de Fuerteventura, solicitando a la Técnica del Patronato de Turismo de Fuerteventura la *«incoación del expediente OBTENCIÓN TÍTULO JURÍDICO para el expte Contrato Formación con (...) (...) »*.

- Con fecha de 12 de abril de 2022, se emite Informe del Órgano Gestor, en el que, entre otras consideraciones, concluye:

« (...) CONCLUSIONES

- Existe causa de nulidad de pleno derecho del expediente de contratación 2021/7804E, del artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, en relación con el art. 39.1 LCSP.

- La declaración de nulidad del expediente de contratación es requisito previo al reconocimiento extrajudicial de crédito, siendo procedente la indemnización por los daños y perjuicios causados a la entidad, así como los intereses de demora en el pago».

- Con fecha de 4 de mayo de 2022, se emite Informe Jurídico por la Secretaria Accidental del Consejo de Gobierno Insular, en el que se establecen las siguientes conclusiones:

« (...) Primero.- Coincide esta Secretaría Técnica Accidental con el Órgano Gestor al afirmar que existe causa de nulidad de pleno derecho del expediente de contratación 2021/7804E (artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, en relación con el art. 39.1 LCSP) como título habilitante para el reconocimiento de la obligación.

Segundo.- Procede instar un procedimiento de revisión de oficio por vicio de nulidad de pleno derecho de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 39/2015, que dispone:

" (...) 1. Los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:

(...) e) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados. (...) ".

Debiendo pronunciarse el expediente de revisión de oficio, cuya competencia corresponde al Presidente del Patronato de Turismo de Fuerteventura, sobre la pertinencia o no de la indemnización por los daños y su cuantía.

Tercero.- Una vez acordada la revisión de oficio y a efectos de hacer efectivo el pago de las facturas a la empresa, se deberá iniciar un expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito conforme a lo dispuesto en las Base 15ª de las Bases de Ejecución del Presupuesto del Cabildo Insular de Fuerteventura y sus Organismos Autónomos para el ejercicio 2022. (...) ».

- Con fecha 25 de mayo de 2022, la Interventora Accidental solicita al Órgano Gestor la emisión de un informe complementario, que es cumplimentado con fecha 8 de junio de 2022, en el que se establece -a modo de conclusión- lo siguiente:

« (...) De lo expuesto entendemos que el servicio está exento de IVA, y hay una inversión del sujeto pasivo del IGIC (...) ».

- Con fecha 13 de junio de 2022, se emite Informe por la Interventora Accidental, en el que se expone la siguiente conclusión:

« (...) 1.- Atendido lo establecido en la base 15ª.3 "título jurídico habilitante para el nacimiento de la obligación" apartado d) "A la vista de los informes anteriores y con arreglo a las normas recogidas en las disposiciones que determinan la competencia de gastos (artículos 52 a 60 del RD 500/1990) corresponderá al órgano competente en función del tipo de gasto que se esté instruyendo decidir qué título jurídico precederá el reconocimiento extrajudicial de créditos que aprobará el Pleno de la Entidad".

En caso que se determine que el título jurídico es la revisión de oficio se iniciará el correspondiente expediente de revisión de oficio donde se determine la declaración de nulidad, y se cuantifique el importe de la indemnización al proveedor.

En caso que se determine que el título jurídico es la liquidación de la prestación se ha de cuantificar la indemnización al proveedor y sólo procedería la imputación presupuestaria de la obligación.

La imputación presupuestaria derivada de los dos procedimientos mencionados (revisión de oficio y liquidación de prestaciones) se realizará mediante el correspondiente reconocimiento extrajudicial de crédito Una vez determinado el título jurídico por el que se habilite la obligación (nulidad o liquidación de la prestación) procederá su imputación presupuestaria, por lo que se iniciará el expediente de reconocimiento del reconocimiento extrajudicial de crédito».

- Mediante Decreto de la Vicepresidenta del Patronato de Turismo de Fuerteventura n.º PT/2022/195, de 12 de julio, se resolvió:

«PRIMERO.- Se determina que el título jurídico que habilita el nacimiento de la obligación para su posterior imputación a través del reconocimiento extrajudicial de crédito en el expediente 2021/7804 E es la nulidad de pleno derecho.

SEGUNDO.- Procédase a incoar de oficio expediente de revisión de oficio de actos nulos del expediente 2021/7804 E. (...) ».

- Con fecha 29 de julio de 2022 por la entidad (...) se presentó recurso de reposición contra el anterior Decreto, el cual fue desestimado íntegramente mediante Decreto de la Vicepresidencia de Patronato de Turismo PT/2022/225, de 30 de agosto.

III

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

- Mediante Decreto de la Vicepresidenta del Patronato de Turismo n.º 90/2025, de 7 de abril, se incoó procedimiento de revisión de oficio, para llevar a cabo la declaración de nulidad del contrato de servicios denominado *«Contrato Formación con (...). Exp.2022/00013193E».*

- Con fecha 3 de junio de 2025 se solicitó Informe Jurídico, sin que conste la emisión del mismo.

- Mediante Decreto n.º 350/2025, de 16 de octubre, se resuelve:

«PRIMERO. Declarar la caducidad del procedimiento de revisión de oficio para la declaración de nulidad del contrato de servicios de FORMACIÓN CON (...).

SEGUNDO. Incoar procedimiento de revisión de oficio para la declaración de nulidad del contrato de servicios de FORMACIÓN CON (...) por encontrarse incurso en la causa de nulidad del artículo 47.1.e) "Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados", en este caso, el procedimiento de contratación establecido en la LCSP, incorporando a este los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad.

TERCERO. Determinar el importe de la liquidación por un importe de 12.600,00 €, excluido el IGIC, que asciende a la cantidad de 882,00 €, que resulta el tipo impositivo del 7 por ciento de la base imponible, que será liquidado al Gobierno de Canarias produciendo el sujeto pasivo del IGIC de acuerdo con lo establecido en el artículo 19.1.2ª de la ley 20/1991 de 7 junio

(...) ».

- Notificada la anterior Resolución, se otorgó el preceptivo trámite de audiencia a la contratista, quien mostró su conformidad con la declaración de nulidad, mediante escrito de 31 de octubre de 2025.

- En fecha 14 de noviembre de 2025 se dicta el correspondiente Informe-Propuesta de Resolución en cuya virtud se propone *«Declarar la nulidad de pleno derecho, del contrato de servicios de servicios de FORMACIÓN CON (...) por encontrarse incurso en la causa de nulidad del artículo 47.1.e) "Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados", en este caso, el procedimiento de contratación establecido en la LCSP».*

- Con fecha 14 de noviembre de 2025 se emite Informe de Secretaría en el que se concluye lo siguiente:

«Sobre el pronunciamiento solicitado, en virtud de los fundamentos expuestos, se concluye por esta Secretaría a la vista de la documentación obrante en el expediente, que el procedimiento de revisión de oficio se ha tramitado conforme a lo previsto en la LPACAP, y que concurre la causa de nulidad prevista en el art. 47.1.e) LPACAP alegada por la proponente, procediendo la solicitud del preceptivo dictamen al Consejo Consultivo de Canarias sobre la antedicha propuesta por parte de la Presidenta del Excmo. Cabildo Insular de Fuerteventura».

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, del contenido de la Propuesta de Resolución y del resto del expediente remitido se desprende que se ha incurrido en la causa de nulidad de pleno derecho contenida en el art. 39.1 LCSP en relación con el art. 47.1.e) LPACAP, ya que se ha llevado a efecto la prestación del servicio relacionado con la formación de personas cocineras en el (...) -a petición verbal de la Administración-, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

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 489/2021, de 14 de octubre [con cita de los Dictámenes 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.

3. Expuesta la anterior doctrina, en el supuesto que nos ocupa, los antecedentes del presente procedimiento, expuestos anteriormente, evidencian que el Patronato de Turismo de Fuerteventura inició los trámites para la adjudicación del contrato de servicios denominado *«Contrato Formación con (...). Exp.2022/00013193E»*, mediante procedimiento negociado sin publicidad, sin que llegaran a cumplimentarse todos los trámites contractuales, lo que determinó que no llegara a dictarse el correspondiente decreto de adjudicación.

No obstante, consta acreditado en el expediente administrativo que, en los periodos comprendidos del 10 al 14 de mayo, y, del 17 al 20 mayo -ambos de 2021- se llevó a cabo la prestación propia de dicho contrato, consistente en la impartición de cursos de formación para personas cocineras de la isla de Fuerteventura en el centro (...).

Tal proceder del Patronato de Turismo de Fuerteventura pone de manifiesto que, en el presente caso, se ha contratado de forma verbal con la entidad (...) las prestaciones propias del referido contrato sin seguir procedimiento contractual alguno.

En relación con la contratación verbal el art. 37.1 LCSP dispone que «las entidades del sector público no podrán contratar verbalmente, salvo que el contrato tenga, conforme a los señalado en el artículo 120.1, carácter de emergencia», por lo que la contratación del referido servicio 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.

4. Con base en lo expuesto, procede afirmar que en el supuesto examinado ha existido una contratación verbal no amparada legalmente de las prestaciones efectuadas por (...). Por todo ello, a la vista de esta circunstancia, se ha de concluir que durante los periodos comprendidos entre el 10 y el 14 de mayo, y, el 17 y el 20 de mayo -ambos de 2021- se han venido ejecutando las prestaciones propias del contrato mencionado sin que se hayan seguido los trámites exigidos legalmente, por lo que tal contratación es nula conforme a lo previsto en los arts. 39.1 LCSP y 47.1.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, apartado e) LPACAP, toda vez que se ha procedido a recibir la prestación del servicio sin la previa tramitación del oportuno procedimiento de contratación a tal efecto.

Además, tal infracción del Ordenamiento Jurídico no puede ser imputable al tercero que ha realizado la prestación sino únicamente a la Administración, quien no ha justificado las razones por las que no se llevó a buen término el expediente de contratación.

Así pues, habiéndose obviado toda clase de procedimiento de licitación al efecto -y, por tanto, prestándose el servicio de referencia sin cobertura jurídica formal alguna-, y desarrollado el servicio a entera satisfacción de la Administración, se ha de concluir que la Propuesta de Resolución se considera ajustada a Derecho en cuanto a la concurrencia de la causa de nulidad.

A este respecto cabe señalar que el procedimiento de licitación debe ser iniciado y tramitado oportunamente para garantizar los principios básicos a los que debe sujetarse la actuación de la Administración pública, de servicio con objetividad a los intereses generales, con sometimiento pleno a la legalidad, así como a los principios que rigen la contratación pública de no discriminación, igualdad de trato, publicidad y transparencia y concurrencia. Prescindir total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido vulnera los principios básicos de la contratación administrativa previstos en el art. 1 LCSP, de libertad de acceso a las licitaciones,

publicidad y transparencia de los procedimientos y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos; así como el de asegurar una eficiente utilización de los fondos públicos. De otra parte, la contratación verbal se prohíbe (art. 37 LCSP), salvo que se trate de un contrato que tenga el carácter de emergencia, siempre que concurran los requisitos establecidos legalmente para acudir a esta vía excepcional.

5. En cuanto a los efectos económicos de la declaración de nulidad de la contratación, con relación ahora a las facturas a las 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).

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 reparación integral del daño al contratista coincide con la totalidad del importe de la factura en su momento presentada, correspondientes a los servicios prestados durante el mes de mayo de 2021 -del 10 al 14, y, del 17 al 20- por un importe total de 13.482 euros, 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 el servicio se ha prestado a satisfacción de la Administración, interviniendo la buena fe de la contratista, aun concurriendo causa de nulidad al haberse dictado los actos preparatorios del contrato de servicios que nos ocupa, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, tal como prevé el art. 47.1.e) LPACAP, en relación con el art. 39 LCSP, se debe pagar a la contratista en idéntica cuantía al valor de los servicios prestados, por lo que hay que concluir que la Propuesta de Resolución es conforme a Derecho en ese punto.

6. 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 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 por la que se declara la nulidad del contrato de servicios denominado *«Contrato Formación con (...)»,* prestado por la entidad (...), se considera conforme a Derecho, dictaminándose favorablemente, en virtud de los razonamientos expuestos en el Fundamento IV del presente Dictamen, sin perjuicio de las observaciones formuladas en el apartado 6 del indicado Fundamento.