Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 5 / 2 0 2 6

(Sección 2.ª)

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

Dictamen solicitado por la Excma. Sra. Consejera de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias 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 prestación del «Programa de Atención a menores con una discapacidad o una enfermedad mental y presenten trastornos de tipo adaptativo, con repercusión funcional en los ámbitos familiar, educativo y social, a través de medidas preventivas y de preservación familiar en pro de la permanencia de el/la menor en su contexto de convivencia», efectuada por la Asociación (...), por un total de 76.145,92 euros, correspondientes a facturas de agosto y noviembre de 2025 (EXP. 550/2025 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por la Sra. Consejera de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias del Gobierno de Canarias el 16 de diciembre de 2025, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el día 19 de diciembre de 2025, tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la prestación del «*Programa de Atención a menores con una discapacidad o una enfermedad mental y presenten trastornos de tipo adaptativo, con repercusión funcional en los ámbitos familiar, educativo y social, a través de medidas preventivas y de preservación familiar en pro de la permanencia de el/la menor en su contexto de convivencia*», efectuada por la Asociación (...) (CIF (...)), por un total de 76.145,92 euros, correspondientes a facturas de agosto y noviembre de 2025 (facturas núm. 35/2025 y 47/2025).

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

2. La legitimación de la Sra. Consejera de Bienestar Social, igualdad, Juventud, Infancia y Familias para solicitar el Dictamen, su carácter preceptivo y la competencia de este Consejo Consultivo para emitirlo resultan de los arts. 11.1.D.b) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación con el art. 41 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2017 (LCSP), norma básica aplicable al presente supuesto porque el contrato que se pretende declarar nulo fue iniciado con posterioridad a su entrada en vigor.

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

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

3. En este caso, se otorgó trámite de audiencia a la contratista, que presentó escrito mostrando su conformidad el día 28 de noviembre de 2025.

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

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

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

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

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

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

5. La competencia para resolver el presente procedimiento de revisión de oficio se halla regulada en el art. 41.3 LCSP, que atribuye esta competencia al órgano de contratación, sin perjuicio de lo que, para el ámbito de las Comunidades Autónomas, establezcan sus normas respectivas. En este sentido, el art. 29.1, letra g) de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias dispone que corresponde a los Consejeros incoar y resolver los expedientes de revisión de oficio de los actos del propio Departamento.

Asimismo, el art. 5.1 del Decreto 446/2023, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias dispone que «*la persona titular de la Consejería de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias, como órgano superior de dirección y jefatura del Departamento, tiene atribuidas las funciones y competencias previstas en el (...) artículo 29.1 de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias (...)* ».

Por tanto, la competencia para resolver el presente procedimiento le corresponde a la Sra. Consejera de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias, pero no en su calidad de órgano de contratación, sino por aplicación de lo dispuesto en el art. 29.1, letra g) de la Ley 14/1990.

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

«PRIMERO.- El artículo 39 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de 2017, de Contratos del Sector Público (LCSP), en relación con el artículo 38 del mismo texto legal, señala que los contratos regulados por la citada Ley serán inválidos cuando lo sea alguno de sus actos preparatorios o el de adjudicación por concurrir en ellos mismos alguna de las causas de derecho administrativo como son las indicadas en el artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones públicas.

SEGUNDO. - El artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, recoge en su apartado e) que los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho cuando son dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido».

7. En lo que se refiere al plazo máximo para resolver, el art. 41.1 LCSP, en relación con la revisión de oficio de los actos preparatorios y de adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas viciados de nulidad, remite a la regulación que del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP, especialmente en su art. 106.5 LPACAP, que dispone que, cuando estos procedimientos se hubieran iniciado de oficio, como es el caso, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad. En el presente caso el procedimiento se inició mediante la Orden de la Consejera de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias núm. 1235/2025 de 27 de noviembre de 2025, por lo que el plazo se cumpliría el 27 de mayo de 2026.

II

1. Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento de revisión de oficio, conforme a lo señalado tanto en la Propuesta de Resolución, como en la Orden de inicio, son los siguientes:

«Primero. - Con fecha 21 de enero de 2021, se procedió a suscribir contrato de servicio con la entidad Asociación (...) para la realización de un servicio de atención ambulatoria a menores con discapacidad con destino a la Dirección General de Protección a la Infancia y la Familia, cuyo período de vigencia se extendía hasta el 21 de enero de 2024.

Segundo. - Posteriormente, por Orden de la Consejera de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias nº: 1274, de 31 de octubre de 2023, el mencionado período de vigencia fue prorrogado hasta el 21 de enero de 2026.

Tercero. - Mediante la Orden de la Consejera de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias nº: 1217, de 25 de noviembre de 2025, se procedió al reajuste del importe de las anualidades del gasto correspondiente al contrato.

Con cargo al importe resultante posterior a dicho reajuste, se abonó la factura 31/2025 de 31 de agosto correspondiente al tratamiento de 41 menores durante el mes de agosto, quedando pendiente el abono del tratamiento de otros 20 menores que se incluyen en la factura 47/2025 de 14 de noviembre.

Cuarto. - De conformidad con lo establecido en la cláusula 10.1 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que rige la referida contratación, la vigencia de la misma queda supeditada al agotamiento del presupuesto máximo del mismo si esto se produjera con antelación al cumplimiento de la vigencia acordada.

No obstante, aunque este hito se alcanzó en el mes de agosto de 2025, la imposibilidad material de abordar en los tiempos programados las tareas administrativas necesarias para la licitación de la prestación de este servicio no puede traducirse en un perjuicio a las personas beneficiarias de los mismos, por lo que concurren razones justificadas de interés público que aconsejan garantizar su continuidad. Esta necesidad de continuar con la prestación del servicio concluye en la continuidad de las tareas correspondientes por parte de la Asociación.

Quinto. - Con la fecha y numeración que a continuación se indica, tienen entrada en el Departamento, facturas correspondientes al desarrollo de esta actividad:

Nº	FECHA FACTURA	FECHA ENTRADA	PERIODO	IMPORTE
47/2025	14/11/2025	14/11/2025	agosto 2025	17.969,92 €
35/2025	30/09/2025	02/10/2025	septiembre 2025	58.176,00 €
TOTAL				76.145,92 €

Consta en dichas facturas, firma de conformidad del Servicio de Programas de Prevención y Protección de Menores que justifica las actuaciones realizadas en dichos periodos.

El abono de las facturas relacionadas supone la compensación total de la prestación del servicio, al no haberse producido otros daños o perjuicios que requieran indemnización.

Sexto.- La prestación del servicio se ha realizado con la aquiescencia y consentimiento de la Dirección General de Protección a la Infancia y las Familias y con la buena fe del prestatario, pero sin que el encargo se haya producido al amparo de un procedimiento de licitación previo y posterior adjudicación, con formalización del contrato en documento administrativo para dar cobertura legal a su realización, siendo por lo tanto nulo de pleno derecho, no siendo la causa de nulidad imputable a la empresa.

Séptimo. - La prestación del servicio, que ha realizado la entidad a entera satisfacción de la Dirección General de Protección a la Infancia y las Familias, asciende a la cantidad de SETENTA Y SEIS MIL CIENTO CUARENTA Y CINCO EUROS CON NOVENTA Y DOS CÉNTIMOS (76,145,92 €), adecuándose a los precios de mercado en el momento de su ejecución.

Octavo. - Existe imposibilidad material de proceder a la restitución de la prestación realizada por la Fundación. No obstante, ello, lo anterior no empece a que se efectúe el abono de la prestación realizada, ya que, en caso contrario, se produciría un enriquecimiento injusto de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, además de causar a tal entidad un perjuicio de imposible o difícil reparación.

Noveno. - Existe crédito adecuado y suficiente para proceder al libramiento de SETENTA Y SEIS MIL CIENTO CUARENTA Y CINCO EUROS CON NOVENTA Y DOS CÉNTIMOS (76,145,92 €), con cargo al presupuesto de gastos de la Dirección General de Protección a la Infancia y las Familias».

2. En el presente asunto, para completar los antecedentes de hecho adecuadamente es necesario precisar que la duración del presente contrato venía determinada en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) por dos condiciones claramente diferenciadas, por un lado, una condición estrictamente temporal, que implica una duración del contrato de 36 meses, prorrogables por otros 24 meses y una segundo condición de carácter presupuestario que también determina su periodo de vigencia, condición que no es otra que la correspondiente al hecho de que el contrato estaría vigente hasta que se agotara el presupuesto máximo otorgado al mismo, hecho que aconteció en agosto de 2025 y supuso la finalización del contrato.

Así, en la cláusula 10 PCAP se establece que «El contrato tendrá un plazo de vigencia de 36 meses, o bien hasta que se haya agotado el presupuesto máximo del mismo, en el supuesto de que este hecho se produjera con antelación al cumplimiento del plazo antes señalado.

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 LCSP, siendo dicha prórroga obligatoria para el contratista.

La prestación del servicio tendrá un plazo máximo de duración de 60 meses, incluyendo las prórrogas que acuerde el órgano de contratación (art. 29.4 LCSP)».

El sentido literal de esta cláusula, especialmente su párrafo primero, no deja duda alguna acerca de que, de las dos condiciones determinantes de la vigencia

temporal del contrato, la temporal y la presupuestario, es esta último la que tiene prevalencia sobre la primera, por ello, al agotarse el presupuesto en la fecha referida, se produjo el vencimiento del contrato.

Sin embargo, pese a que finalizó por tal circunstancia en agosto de 2025, como ya se dijo, se continuó prestando el servicio, lo que supone que nos hallemos ante una prórroga irregular del contrato.

III

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

1. El 27 de noviembre de 2025 se dicta Orden de la Consejera núm. 1235/2025, que resuelve:

«Primero.- Iniciar el procedimiento para declarar la nulidad de las actuaciones consistentes en la prestación por parte de la Asociación (...), con N.I.F n.º (...), del "PROGRAMA DE ATENCIÓN A MENORES CON UNA DISCAPACIDAD O UNA ENFERMEDAD MENTAL Y PRESENTEN TRASTORNOS DE TIPO ADAPTATIVO, CON REPERCUSIÓN FUNCIONAL EN LOS ÁMBITOS FAMILIAR, EDUCATIVO Y SOCIAL, A TRAVÉS DE MEDIDAS PREVENTIVAS Y DE PRESERVACIÓN FAMILIAR EN PRO DE LA PERMANENCIA DE EL/LA MENOR EN SU CONTEXTO DE CONVIVENCIA", por un importe de SETENTA Y SEIS MIL CIENTO CUARENTA Y CINCO EUROS CON NOVENTA Y DOS CÉNTIMOS (76,145,92 €), según el desglose señalado en el antecedente cuarto, con cargo a la aplicación presupuestaria 2317.231H.2299400 del presupuesto de gastos de la Dirección General de Protección a la Infancia y las Familias.

Segundo. - Dar trámite de Audiencia en virtud del Artículo 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, para que el interesado preste su conformidad a la declaración de la nulidad de las actuaciones referidas a la prestación del servicio y periodo de referencia».

2. Posteriormente se otorgó trámite de audiencia a la empresa contratista, quien presentó escrito el día 28 de noviembre de 2025, prestando su conformidad con el presente procedimiento administrativo.

3. Figura en el expediente el informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos de 11 de diciembre de 2025.

4. Así mismo, obra en el expediente la Propuesta de Resolución, en forma de Borrador de la Orden resolutoria, en la que se declara que:

«Primero.- Declarar la nulidad de las actuaciones consistentes en la prestación por parte de la Asociación (...), con N.I.F n.º (...), del "PROGRAMA DE ATENCIÓN A MENORES CON UNA DISCAPACIDAD O UNA ENFERMEDAD MENTAL Y PRESENTEN TRASTORNOS DE TIPO ADAPTATIVO, CON REPERCUSIÓN FUNCIONAL EN LOS ÁMBITOS FAMILIAR, EDUCATIVO Y SOCIAL, A TRAVÉS DE MEDIDAS PREVENTIVAS Y DE PRESERVACIÓN FAMILIAR EN PRO DE LA PERMANENCIA DE EL/LA MENOR EN SU CONTEXTO DE CONVIVENCIA", por un importe de SETENTA Y SEIS MIL CIENTO CUARENTA Y CINCO EUROS CON NOVENTA Y DOS CÉNTIMOS (76,145,92 €)

Segundo. - Aprobar las facturas que se indican en el antecedente cuarto y ordenar su abono a favor de la Asociación (...), con N.I.F n.º (...), con cargo al presupuesto de gastos del ejercicio 2025 de la Dirección General de Protección a la Infancia y las Familias:

Tercero. - Liquidar, con dicho abono el contrato, sin que proceda la indemnización por daños y perjuicios».

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 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].

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

Por su parte, en nuestro Dictamen 46/2016, de 18 de febrero, afirmábamos que *«no toda infracción del Ordenamiento jurídico conlleva la revisión de oficio, que no está prevista para corregir errores o deficiencias de la Administración, sino para*

suprimir actos administrativos contaminados con vicios graves determinantes del nacimiento del derecho o facultad (...) ».

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

2. En el presente caso, la Propuesta de Resolución advierte de la concurrencia de una causa de nulidad de pleno derecho en la prestación del servicio de referencia, en los términos reproducidos en el Fundamento I del presente Dictamen. Es decir, nos hallamos en un supuesto en el que se continuó prestando el servicio, habiendo finalizado el plazo contractual, pues se había agotado en agosto de 2025 el presupuesto máximo, como se manifestó en el Fundamento II. 2 de este Dictamen, sin contar para ello con la necesaria cobertura jurídica formal y presupuestaria, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido [art. 39.1 LCSP, en relación con el art. 47.1.e) LPACAP].

3. 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 en la prestación del servicio de referencia más allá del límite de duración de éste y sin cobertura jurídica formal alguna, supone una clara vulneración de lo previsto en los arts. 29 y 37 LCSP. Estamos, por tanto, ante una prórroga tácita del contrato.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En efecto, la contratación del servicio de referencia durante el periodo iniciado a partir de agosto de 2025, cuando al agotarse el presupuesto máximo había finalizado (cláusula 10 PCAP) el contrato, 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 servicio a través de la tramitación/adjudicación de un nuevo contrato en la forma legalmente prevista, fue necesario proseguir con la prestación del servicio. Así pues, al seguir prestándose ininterrumpidamente el servicio de referencia y, por tanto, habiéndose prorrogado el contrato anterior -manteniendo las mismas condiciones que el contrato vencido y mientras se tramita un nuevo contrato con nuevas condiciones-, se incurre en vulneración de lo dispuesto en el art. 29 en relación con el art. 37 LCSP, lo que resulta determinante de la nulidad de pleno derecho de la contratación *ex* arts. 39.1 LCSP y 47.1, letra e) LPACAP.

Como razonábamos en nuestro Dictamen 555/2021, de 18 de noviembre, citando, a su vez, otro similar -el Dictamen 483/2021, de 14 de octubre- procede señalar, de idéntica manera, en este caso que, aplicando los razonamientos jurídicos que se han expuesto en las líneas precedentes al supuesto de hecho analizado, se ha de concluir

que la actuación administrativa incurre de forma clara, manifiesta y ostensible en la causa de nulidad establecida en el art. 47.1, letra e) LPACAP, toda vez que se ha procedido a recibir la prestación del servicio sin la previa tramitación del oportuno procedimiento de contratación a tal efecto.

En definitiva, habiéndose prescindido del procedimiento de licitación legalmente establecido, se ha de concluir que la Propuesta de Resolución se considera ajustada a Derecho en cuanto a la concurrencia de la causa de nulidad.

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

Todo ello sin perjuicio de las responsabilidades que, vinculadas a esta práctica irregular de contratación pública, pudieran derivarse para el personal al servicio de las Administraciones públicas [Disposición adicional vigésima octava de la LCSP], con infracción de la normativa en materia contractual, y de los principios de buena administración [arts. 9.3 y 103 CE), y de eficacia administrativa [arts. 103 CE y 3.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público].

Como se ha señalado en múltiples ocasiones por este Consejo Consultivo, en lo que se refiere al momento procedimental en el que procede efectuar el cálculo de la liquidación del contrato, cabe recordar que el art. 42.1 LCSP establece que aquella fase se producirá una vez firme la resolución por la que se acuerde la revisión de oficio [a través del oportuno expediente contradictorio].

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

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

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

De todo lo expuesto cabe concluir que en los supuestos, como en el presente caso, en que la contratista ha manifestado buena fe, prestando el servicio a satisfacción de la Administración, aun concurriendo causa de nulidad al haberse dictado los actos preparatorios del contrato de referencia, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, tal como prevé el art. 47.1, letra e) LPACAP, en relación con el art. 39.1 LCSP, se debe pagar a la contratista en idéntica cuantía al coste del servicio realizado, por lo que hay que concluir que la Propuesta de Resolución debe liquidar el contrato por la cantidad igual al coste del servicio efectivamente realizado.

6. Resta por abordar la cuestión relativa a las consecuencias derivadas de la posible prestación del servicio durante periodos diferentes a los que son objeto del presente procedimiento de revisión de oficio y que se traduzcan en facturas que puedan emitirse al amparo del presente contrato cuya nulidad se dictamina.

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

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

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

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución por la que se declara la nulidad de la prestación del «Programa de Atención a menores con una discapacidad o una enfermedad mental y presenten trastornos de tipo adaptativo, con repercusión funcional en los ámbitos familiar, educativo y social, a través de medidas preventivas y de preservación familiar en pro de la permanencia de el/la menor en su contexto de convivencia», se dictamina favorablemente por las razones expuestas en el Fundamento IV de este Dictamen, sin perjuicio de las observaciones formuladas en dicho Fundamento respecto a la práctica habitual y reiterada de prestación de servicios sin cobertura contractual y a la imposibilidad de utilizar este procedimiento de revisión de oficio como forma alternativa de contratación.