Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 9 2 / 2 0 2 4

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 6 de junio de 2024.

Dictamen solicitado por la Excma. Sra. Consejera de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de revisión de oficio tramitado con la finalidad de declarar la nulidad del contrato que tiene por objeto la prestación del servicio de vigilancia y seguridad de la residencia oficial del Presidente del Gobierno de Canarias en Las Palmas de Gran Canaria, suscrito con la empresa (...), correspondiente al mes de enero de 2024, por un importe total de 16.501,43 euros (EXP. 272/2024 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. Mediante oficio de 30 de abril de 2024 (con registro de entrada en este Consejo Consultivo ese mismo día), la Excma. Sra. Consejera de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea del Gobierno de Canarias interesa de este Consejo Consultivo dictamen preceptivo en relación con la Propuesta de Resolución del procedimiento de revisión de oficio tramitado con la finalidad de declarar la nulidad del contrato que tiene por objeto la prestación del servicio de vigilancia y seguridad de la residencia oficial del Presidente del Gobierno de Canarias en Las Palmas de Gran Canaria, suscrito con la empresa (...) (CIF. (...)), correspondiente al mes de enero de 2024 (factura 113124010011), por un importe total de 16.501,43 euros.

2. La legitimación de la Sra. Consejera de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea del Gobierno de Canarias para solicitar el dictamen, su carácter preceptivo y la competencia del Consejo 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

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

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 de la LCSP), el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, también de carácter básico.

3. En este caso, se ha otorgado el trámite de vista y audiencia a la empresa contratista, quien, mediante escrito presentado en fecha 21 de febrero de 2024, manifestó su conformidad con la nulidad propuesta.

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

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

El art. 106.1 LPACAP contempla la revisión de oficio de los actos administrativos nulos; permitiendo a las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por

iniciativa propia o a solicitud de interesado, previo dictamen favorable del órgano consultivo autonómico, declarar de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el art. 47.1 LPACAP.

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

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

5. Conforme indica la Propuesta, la competencia para resolver el presente procedimiento correspondería al órgano de contratación, en virtud de lo previsto en el art. 41.3 LCSP. No obstante, 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. En este caso, el órgano de contratación es la Dirección General de Patrimonio y Contratación, ahora bien, 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. Asimismo, el art. 8.2.k) del Decreto 175/2022, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Hacienda, Presupuestos y Asuntos Europeos dispone que corresponde a la persona titular del Departamento la incoación y resolución de los procedimientos de revisión de oficio de las disposiciones y actos dictados por cualquiera de los órganos de la Consejería. Por tanto, la competencia para resolver el presente procedimiento corresponde a la Consejera de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea.

El Pleno de este Consejo Consultivo, en sus recientes DCCC 272 y 273/2024 de 4 de junio de 2024, ha tratado esta cuestión, sentando la siguiente doctrina:

«El Pleno de este Consejo Consultivo coincide con este criterio, teniendo en cuenta la doctrina del Tribunal Constitucional sentada en su Sentencia 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. Reza así la Sentencia:

«b) En relación con el régimen de invalidez, el art. 41.3 (capítulo cuarto, título primero, del libro primero LCSP) regula el órgano competente para resolver la revisión de oficio en materia de contratación pública.

En primer lugar, el precepto establece la regla general según la cual para determinar el órgano competente se estará «para el ámbito de las comunidades autónomas [a lo que] establezcan sus normas respectivas». Es decir, la Ley de contratos del sector público atribuye expresamente a las comunidades autónomas la decisión de determinar el órgano competente para llevar a cabo la revisión de oficio, de acuerdo con su potestad de autoorganización.

En segundo lugar, «sin perjuicio» de lo que establezcan las comunidades autónomas para su ámbito, establece unos criterios para determinar los órganos competentes para declarar la nulidad o lesividad de los actos a los que se refieren los apartados 1 y 2 del art. 41 LCSP: (i) «el órgano de contratación, cuando se trate de contratos de una administración pública, o el titular del departamento, órgano, ente u organismo al que esté adscrita la entidad contratante o al que corresponda su tutela, cuando esta no tenga el carácter de administración pública»; (ii) «si la entidad contratante estuviera vinculada a más de una administración, será competente el órgano correspondiente de la que ostente el control o participación mayoritaria»; (iii) «en el supuesto de contratos subvencionados, la competencia corresponderá al titular del departamento, presidente o director de la entidad que hubiese otorgado la subvención, o al que esté adscrita la entidad que la hubiese concedido, cuando esta no tenga el carácter de administración pública» y (iv) «en el supuesto de concurrencia de subvenciones por parte de distintos sujetos del sector público, la competencia se determinará atendiendo a la subvención de mayor cuantía y, a igualdad de importe, atendiendo a la subvención primeramente concedida».

En tercer lugar, establece una regla común que condiciona la elección del órgano competente, y es que «en todo caso, deberán atribuir esta competencia a un órgano cuyas resoluciones agoten la vía administrativa» (inciso inicial, párrafo primero del art. 41.3 LCSP).

El tribunal considera que no estamos ante un supuesto de establecimiento de una norma supletoria como alega la parte recurrente. El precepto debe interpretarse en el sentido de que la única previsión de carácter básico y común para el conjunto de las administraciones públicas es el inciso que exige «atribuir esta competencia a un órgano cuyas resoluciones agoten la vía administrativa». Este precepto debe estimarse como dictado al amparo del título competencial del Estado en materia de régimen básico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), que condiciona la potestad de organización autonómica dada la singular naturaleza de la institución de la revisión de oficio. La cláusula «sin perjuicio» permite entender que los restantes criterios para determinar el órgano competente –inciso final del

párrafo primero y el párrafo segundo–, no tienen carácter básico y son aplicables únicamente a la administración general del Estado».

En consecuencia, en aplicación de esta doctrina, compete a la Comunidad Autónoma en virtud de su potestad de autoorganización [arts. 61.1,b), 104 y 106 del Estatuto de Autonomía, en relación con el art. 149.1.18º CE] la determinación del órgano competente para resolver los procedimientos de revisión de oficio en materia de contratación pública. De esta manera y en aplicación del art. 29.1, letra g) –en relación con el apartado e) del mismo precepto- de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, compete a la persona titular de cada Departamento esta competencia.

6. En la Propuesta de Resolución, la Administración manifiesta acerca de la causa de nulidad de pleno derecho del contrato cuya nulidad se pretende que *«Primero. - Para proveerse de los referidos servicios de vigilancia y seguridad, esta Administración Pública ha omitido el procedimiento de contratación previsto en los artículos 131 y siguientes de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, sin cumplir las exigencias legales, que resultan fundamentales para garantizar una adecuada tutela del interés público en el ámbito de la contratación.*

Segundo. - Los artículos 39.1 y 41 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, todo ello de conformidad con lo previsto en el artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, según los cuales son nulos de pleno derecho los actos de las administraciones públicas dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, siendo indudable que la causa que motivó que continuara prestándose el servicio sin contrato no es imputable a la entidad (...)».

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, que dispone que, cuando estos procedimientos se hubieran iniciado de oficio, como es el caso, pues se inició a través de la Resolución del Director General de Patrimonio y Contratación de la referida Consejería 101/2024, de 15 de febrero, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad, plazo que se cumpliría el día 15 de agosto de 2024.

II

En cuanto a los antecedentes relativos al presente procedimiento, constan en la Propuesta de orden resolutoria definitiva, siendo los siguientes:

«Primero. - El servicio de vigilancia y seguridad de la residencia oficial del Presidente del Gobierno de Canarias en Las Palmas de Gran Canaria, se venía gestionando mediante los correspondientes contratos de servicio por la Dirección General de Patrimonio y Contratación hasta noviembre de 2016.

Así, con fecha 30 de julio de 2010, fue formalizado contrato con la entidad (...), para realizar el servicio consistente en la vigilancia y seguridad en los edificios destinados a dependencias administrativas de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias en Santa Cruz de Tenerife, y en las residencias oficiales del Presidente del Gobierno en Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas de Gran Canaria, los cuales se detallan a continuación, con vigencia a partir del 1 de diciembre de 2010:

(...)

Segundo. - Según el apartado 1 de la cláusula 9 del respectivo PCAP, el contrato tenía una vigencia hasta el 30 de noviembre de 2013, plazo éste que se ha venido prorrogando por mutuo acuerdo entre las partes, mediante Resoluciones del órgano de contratación, y de conformidad con lo establecido en el artículo 198.5 del TRLCAP, hasta el 30 de noviembre de 2016.

Finalizado el citado contrato, por este Centro Directivo se comunica a la Secretaría General de Presidencia del Gobierno que, al estar adscrito dicho inmueble a la Presidencia del Gobierno, debe ser este departamento el que pase a gestionar los gastos que conlleva el servicio de vigilancia, entre otros.

Tercero. - Mediante Resolución número 30 del Secretario General de la Presidencia del Gobierno, de 15 de febrero de 2017 (BOC nº 39 de 24/02/2017), se delega en la persona titular de la Dirección General de Patrimonio y Contratación la competencia para la contratación de los servicios de mantenimiento, vigilancia y seguridad de la residencia oficial del Presidente del Gobierno y la del ejercicio de las competencias inherentes a la gestión de los créditos necesarios para celebrar los contratos.

Cuarto. - Por razones de interés público, se continuó con la prestación del servicio de vigilancia y seguridad, concretamente en el edificio que constituye la residencia oficial del Presidente del Gobierno en Las Palmas de Gran Canaria, el cual venía siendo prestado por la entidad (...)

Con fecha 13 de marzo de 2018 se solicita oferta a las empresas (...), (...) y (...), para la prestación del servicio de vigilancia y seguridad en el edificio que constituye la residencia

oficial del Presidente del Gobierno en Las Palmas de Gran Canaria, de las cuales únicamente presentó oferta la empresa (...), con fecha 14 de marzo de 2018.

Así pues, la Dirección General de Patrimonio y Contratación solicitó a la empresa (...), con fecha 19 de marzo de 2018, la prestación del servicio de vigilancia y seguridad en la residencia oficial del Presidente del Gobierno en Las Palmas de Gran Canaria, a partir del día 26 de marzo de 2018 y hasta que la Dirección General de Patrimonio y Contratación formalizase un nuevo contrato.

Quinto. - Por parte de este Centro Directivo se encuentra en trámite la nueva licitación para la contratación del servicio de vigilancia y protección de los edificios de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias que son competencia de la Dirección General de Patrimonio y Contratación, entre los cuales se encuentran los Edificios de Servicios Múltiples de Santa Cruz de Tenerife y de Las Palmas de Gran Canaria. El servicio de vigilancia, tal y como lo está planteando la oficina técnica de este Centro Directivo, va a experimentar un cambio importantísimo, no solo en lo que se refiere a la prestación del servicio, sino también a los procedimientos, así como al control del servicio.

Como novedad, en las licitaciones que se han planteado desde que se resolvió el contrato anterior, se han puesto en marcha una serie de instrumentos que precisamente tenían como fin último, no solo informar al sector de seguridad privada sobre las intenciones de publicar una licitación y sus condiciones, sino hacer posible que aquellas empresas, asociaciones o quien tuviera interés en la futura licitación, pudiera hacer aportaciones al respecto, publicando incluso los borradores de la memoria de necesidad, así como los pliegos técnicos del expediente.

Todo ello se ha llevado a cabo no solo mediante la Consulta Preliminar del Mercado, sino también mediante el anuncio de Información Pública, por un periodo de 20 días naturales, donde se publicaron los datos de la licitación del servicio de vigilancia y seguridad en los edificios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias de competencia de la Dirección General de Patrimonio y Contratación, así como haciendo pública la siguiente documentación:

• Ficha de información de la próxima convocatoria.

• Informe de necesidad, que incluye, entre otros, el objeto del contrato, duración del mismo, gasto estimado, condiciones de aptitud de los posibles licitadores, condiciones de ejecución del contrato, criterios de adjudicación, etc.

• Pliego de Prescripciones Técnicas que regirán la licitación.

Con ello se pretendía una mayor difusión de la voluntad de esta Dirección General de proceder a la convocatoria de la licitación y lograr la participación más amplia posible, permitiendo incluso a los interesados formular comentarios y sugerencias.

En definitiva, en lo referente al procedimiento contractual y previo a la tramitación de los pliegos, desde este Centro Directivo, en la línea de la mejora de la prestación del servicio a través de una licitación pública con los mayores criterios de calidad, se realizaron dos trámites absolutamente novedosos en este tipo de procedimientos, a saber:

Por un lado, y teniendo en cuenta las características de este expediente en cuanto a complejidad e impacto se refería, se efectuó una consulta preliminar del mercado, habiéndose convocado, además, a varias asociaciones profesionales especializadas del sector. La finalidad de la misma no era otra que preparar correctamente la licitación e informar acerca de los planes de contratación de este Centro Directivo como órgano de contratación, así como de los requisitos que se exigirán para concurrir al procedimiento, todo ello, con el fin de fortalecer la transparencia y la eficiencia en la contratación pública, y más concretamente, en contratos que revistan complejidad y preparación técnica, pudiendo así identificar el procedimiento de contratación más adecuado y permitiendo la evaluación del alcance de las dificultades que se pudieran dar durante el mismo.

La Consulta Preliminar del Mercado se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público con fecha 18 de noviembre de 2020, concediéndose plazo hasta el 11 de diciembre de 2020. Se recibieron varias consideraciones, las cuales fueron debidamente estudiadas y algunas de ellas aceptadas.

Asimismo, en la búsqueda de la excelencia, la documentación preparatoria de la presente licitación fue sometida a información pública, con la que se pretendió dar una mayor difusión de la voluntad de proceder a la convocatoria de la licitación y lograr la participación más amplia posible, permitiendo incluso a los interesados formular comentarios y sugerencias.

La información pública se publicó en la Plataforma del Contratación del Sector Público con fecha 15 de enero de 2021, concediéndose un plazo de 20 días naturales. Se recibieron varias consideraciones, las cuales fueron debidamente estudiadas y algunas de ellas aceptadas.

La preparación de la correspondiente licitación fue por tanto muy compleja, ya no solo por las importantes modificaciones que se introdujeron en la ley de contratos, sino porque se trata de un contrato con un 80% de esencialidad de prestación de servicio mediante personal con una obligación de subrogación y, además, con un importante trabajo de determinación de costes de la licitación, el cual resulta especialmente complicado teniendo en cuenta la subrogación de personal (subidas de costes por convenio).

Una vez preparada la documentación para la licitación del servicio de vigilancia, con fecha 28 de junio de 2022, se emitió informe por la facultativa supervisora adscrita al servicio de Mantenimiento y Gestión de Infraestructuras de esta Dirección General, en el que se justificaba la necesidad y se propuso la contratación del servicio de vigilancia y protección de los edificios de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias que son

competencia de la Dirección General de Patrimonio y Contratación, distribuido en los siguientes lotes:

• Lote 1: Edificios en Las Palmas de Gran Canaria

• Lote 2: Edificios en Santa Cruz de Tenerife

Mediante Resolución de la Dirección General de Patrimonio y Contratación, de fecha 5 de julio de 2022, se inició expediente de contratación administrativa para la adjudicación del mencionado contrato, y mediante Resolución N.º 280/2022 de la Dirección General de Patrimonio y Contratación, se aprobó el expediente, el pliego de cláusulas administrativas particulares y el pliego de prescripciones técnicas que han de regir el servicio de vigilancia y protección de los edificios de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias que son competencia de la Dirección General de Patrimonio y Contratación, mediante el sistema de adjudicación por procedimiento abierto.

Las publicaciones del anuncio de licitación se efectuaron en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el DOUE los días 17 y 20 de julio de 2022 (ref.: DO/S S138 20/07/2022), concediendo un plazo hasta las 19:00 horas del día 17 de agosto de 2022 para la presentación de ofertas. El Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias remitió recurso especial en materia de contratación, interpuesto el día 2 de agosto de 2022, en la sede electrónica de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, por la Asociación de Empresas de Seguridad y Vigilancia de la Provincia de Las Palmas (APEMES), contra el pliego de cláusulas administrativas particulares y el pliego de prescripciones técnicas relativos a la contratación del servicio de vigilancia y protección de los edificios de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias de competencia de la Dirección General de Patrimonio y Contratación, sobre el que se resolvió suspender el plazo para la presentación de ofertas en el referido expediente.

En octubre de 2022, se recibe la resolución del recurso especial en materia de contratación interpuesto, siendo que se procedió a la estimación parcial de las pretensiones de la recurrente.

Como consecuencia de ello, y mediante resolución del órgano de contratación de fecha 30 de enero de 2023, con motivo de lo dispuesto en la resolución Nº 232, de 20 de septiembre de 2022, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias, por la que se declara la nulidad de los pliegos impugnados y de todos los actos del expediente contractual relacionados con la aprobación de los mismos, se procedió al archivo del expediente de contratación administrativa, iniciado mediante resolución de esta Dirección General, de fecha 5 de julio de 2022, disponiendo exclusivamente la conservación del Acuerdo del Gobierno de fecha 16 de junio de 2022, por

el que se autoriza la realización del gasto del presente expediente y publicando la resolución de archivo en el perfil del contratante de la Plataforma de Contratación del Sector Público.

Con fecha 30 de enero de 2023, la Facultativa Supervisora adscrita al servicio de Mantenimiento y Gestión de Infraestructuras de esta Dirección General, emite informe técnico mediante el que se justifica la necesidad y se propone la contratación del servicio de vigilancia y protección de los edificios de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias que son competencia de la Dirección General de Patrimonio y Contratación, distribuido en los siguientes lotes:

• Lote 1: Edificios en Las Palmas de Gran Canaria

• Lote 2: Edificios en Santa Cruz de Tenerife

Mediante Resolución de fecha 31 de enero de 2023, de la Dirección General de Patrimonio y Contratación, se inicia expediente de contratación administrativa para la adjudicación de dicho contrato.

Mediante Resolución Nº 194/2023 de la Dirección General de Patrimonio y Contratación, se aprueba el expediente, el pliego de cláusulas administrativas particulares y el pliego de prescripciones técnicas que han de regir el servicio de vigilancia y protección de los edificios de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias que son competencia de la Dirección General de Patrimonio y Contratación, mediante el sistema de adjudicación por procedimiento abierto.

Las publicaciones del anuncio de licitación fueron efectuadas en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el DOUE los días 26 y 28 de abril de 2023.

Posteriormente, se interpone recurso especial en materia de contratación por la Asociación de Empresas de Seguridad y Vigilancia de la Provincia de Las Palmas (APEMES), mediante el que se interesa paralelamente que se acuerde la suspensión en la tramitación del expediente, "a fin de que no se pueda ver contaminada la mesa de contratación por un conocimiento de las diferentes ofertas que pudieran ser retiradas con la anulación del expediente y, para una próxima licitación, comprometiera la imparcialidad de sus miembros, al destaparse las estrategias seguidas por las entidades concurrentes".

Por este motivo, se emite Resolución Nº 267/2023, de la Dirección General de Patrimonio y Contratación, mediante la que se acuerda suspender el plazo para la presentación de ofertas en el expediente relativo a la contratación del servicio de vigilancia y protección de los edificios de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias de competencia de la Dirección General de Patrimonio y Contratación.

Con fecha 9 de junio de 2023, se emite Resolución del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias, por la que se desestima el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la Asociación de Empresas de Seguridad y Vigilancia de la Provincia de Las Palmas (APEMES), contra el pliego de cláusulas

administrativas particulares relativo a la contratación del servicio de vigilancia y protección de los edificios de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias de competencia de la Dirección General de Patrimonio y Contratación.

Por consiguiente, mediante Resolución Nº 334/2023, de la Dirección General de Patrimonio y Contratación, se acuerda levantar la suspensión del plazo para la presentación de ofertas, así como la ampliación de dicho plazo, el cual finalizó el día 26 de junio de 2023, acordándose asimismo proceder a la corrección de error detectado en el pliego de cláusulas administrativas particulares.

Una vez finalizado el plazo para presentar las proposiciones y estando prevista la celebración de la primera mesa de contratación con fecha 27 de junio de 2023, se procedió a la celebración de la misma, llevándose a cabo la apertura y calificación administrativa de las proposiciones.

Sin embargo, mediante escrito de fecha 27 de junio de 2023, con registro de salida 7230/2023 a las 11:32:05 horas, se notifica al órgano de contratación la interposición de recurso especial en materia de contratación el día 26 de junio de 2023 en la sede electrónica de la Consejería de Hacienda, Presupuestos y Asuntos Europeos de la Comunidad Autónoma de Canarias, por parte de la representación de la Asociación de la Pequeña y Mediana Empresa de Seguridad de Las Palmas, contra el pliego de cláusulas administrativas particulares que rige la contratación del servicio de vigilancia y protección de los edificios de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias de competencia de la Dirección General de Patrimonio y Contratación.

A consecuencia de ello, con fecha 30 de junio de 2023, se emite nuevamente Resolución de suspensión del procedimiento de licitación y del plazo para adjudicar en el mencionado expediente de contratación.

Finalmente, con fecha 13 de julio de 2023, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias resuelve estimar parcialmente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por (...), actuando en representación de la Asociación de Empresas de Seguridad y Vigilancia de la Provincia de Las Palmas (APEMES), contra el pliego de cláusulas administrativas particulares que rige la contratación del servicio de vigilancia y protección de los edificios de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias de competencia de la Dirección General de Patrimonio y Contratación, acordando la retroacción del procedimiento a efectos de que se apruebe expresamente la corrección operada del pliego de cláusulas administrativas particulares y se establezca un nuevo plazo de presentación de ofertas.

A la vista de todo ello, mediante Resolución de la Dirección General de Patrimonio y Contratación Nº 139/2024 de fecha 8 de marzo de 2024, se acuerda el desistimiento del procedimiento de adjudicación referido.

Sexto. - Con fecha 31 de enero de 2024, la entidad (...), presenta la factura 113124010011, correspondiente al mes de enero de 2024, por un importe de dieciséis mil quinientos un euros con cuarenta y tres céntimos (16.501,43 €), IGIC incluido.

Séptimo. - Con fecha 14 de febrero de 2024, se manifiesta la conformidad a los servicios prestados por el Servicio de Asuntos Administrativos de la Secretaría General de Presidencia del Gobierno, resultando acreditado que por el contratista se ha prestado el servicio de vigilancia y seguridad en el edificio destinado a la residencia oficial del Presidente del Gobierno de Canarias en Las Palmas de Gran Canaria a entera satisfacción de la administración, y con adecuación de las prestaciones realizadas a los precios de mercado en el momento de su ejecución».

III

En lo que a la tramitación del procedimiento de revisión de oficio se refiere, constan los siguientes trámites:

- El presente procedimiento se inició a través de la Resolución de 15 de febrero de 2024, del Director General de Patrimonio y Contratación de la referida Consejería.

- Se le otorgó trámite de vista y audiencia a la entidad contratista, que mediante escrito de 21 de febrero de 2024 mostró su conformidad con la revisión de oficio que se pretende.

- Obra asimismo en el expediente el informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos de 12 de marzo de 2024.

- Finalmente, con fecha 12 de marzo de 2024 se emitió una primera Propuesta de orden resolutoria y una segunda Propuesta de orden resolutoria definitiva el día 18 de abril de 2024 adjuntándose el Borrador de la Orden definitiva.

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 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, ya se reprodujo en el Fundamento I del presente Dictamen lo manifestado en la Propuesta de orden resolutoria acerca de la causa de nulidad en la que se considera que incurre la prestación del servicio referida y su fundamentación jurídica, siendo la misma la correspondiente al art. 47.1.e) LPACAP.

A día de hoy no consta que se encuentre en trámite el procedimiento de contratación administrativa, para la adjudicación del contrato de servicio de vigilancia y protección de los edificios de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias que son competencia de la Dirección General de Patrimonio y Contratación, entre los cuales se encuentra el servicio de vigilancia y seguridad en el edificio destinado a la residencia oficial del Presidente del Gobierno de Canarias en Las Palmas de Gran Canaria.

Ese procedimiento 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 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 artículo 1 de la 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.

3. 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.

4. 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 inicial, se continuaron efectuando prestaciones sin la debida cobertura de procedimiento contractual alguno por parte de la empresa contratista, entre ellas la correspondiente al mes de enero de 2024, 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.

5. 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 continuidad de la prestación del servicio de vigilancia y seguridad en el mes de enero de 2024, sin cobertura legal alguna.

Con relación 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 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 la factura en su momento presentada (16.501,43 euros), lo que incluye la totalidad del precio del contrato efectivamente ejecutado. En este sentido, como manifestamos en el citado Dictamen 318/2023, de 20 de julio, y en el Dictamen 386/2023, de 5 de octubre, la finalidad del procedimiento indemnizatorio es la reparación integral del daño causado de forma que los interesados vuelvan a la misma situación patrimonial que tenían antes del acaecimiento del hecho lesivo, sin que haya enriquecimiento injusto para ninguna de las partes, tal y como detallamos extensamente en el citado Dictamen 318/2023, de 20 de julio.

De todo lo expuesto cabe concluir que en los supuestos, como en el presente caso, en que la contratista ha manifestado buena fe, prestando el servicio a satisfacción de la Administración, aun concurriendo causa de nulidad al haberse dictado los actos preparatorios del contrato de vigilancia, 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 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 posteriores al mes de enero de 2024 y que se traduzcan en futuras 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, y 49/2024, de 25 de enero, señalábamos:

«Esta cuestión ya ha sido resuelta por el Consejo Consultivo de Asturias, en su Dictamen 15/2020, de 23 enero, en el que razona lo siguiente:

"En el reiterado Dictamen Núm. 265/2019, remitido a la misma autoridad consultante en relación con la prórroga y modificación del mismo contrato de prestación del servicio de ayuda a domicilio en otro periodo, apreciamos que "la imposibilidad de proceder a la modificación, por el exceso producido en el precio del contrato inicialmente fijado, determinaba la procedencia de resolver el contrato y proceder a una nueva licitación. Y si bien concurre vicio de nulidad por omisión del procedimiento relativo tanto a una nueva licitación como en la prórroga que de facto se produce, no podemos obviar que al tiempo de esta última el contrato ya estaba viciado de nulidad radical. En suma, el hecho determinante de la nulidad es aquí la omisión de la nueva licitación al tiempo del modificado, suplida por la realización de una `modificación tácita´ cuando lo que procedía abrir era una nueva licitación, y ese vicio comporta la nulidad del contrato desde ese mismo momento, lo que afecta también a los postreros 20 días en los que el servicio se presta careciendo además de amparo en los plazos contractuales". Según exponíamos entonces, "con arreglo a la cláusula 32 del pliego (...), la superación de los límites establecidos en el mismo obligaba a la resolución del contrato en vigor y al inicio de un nuevo procedimiento de licitación, de conformidad con la LCSP ya vigente en el mes de noviembre de 2018. Tal prescripción fue desatendida en favor de la continuidad de la prestación con arreglo a unas nuevas condiciones; situación que implicó, en definitiva, tanto la vulneración del citado artículo 108 del TRLCSP como del artículo 37.1 de la LCSP, en cuanto que proscribe la contratación

verbal, así como de los demás preceptos de esta Ley que someten a un determinado procedimiento la adjudicación de servicios en función de su cuantía".

Tal razonamiento ha de extenderse, por lógica, también a la prestación del servicio con posterioridad al 1 de enero de 2019, situación idéntica a la producida en el periodo comprendido entre el 11 y el 31 de diciembre de 2018, lo que nos obliga a remitirnos a las consideraciones efectuadas en el referido dictamen sobre la causa de nulidad apreciada, que acabamos de transcribir.

Ahora bien, no puede obviarse que la adjudicación directa, tácita o verbal, del servicio por el periodo mencionado ya fue anulada por Resolución de la Alcaldía de 12 de diciembre de 2019, trasladada a este Consejo tras la emisión del Dictamen Núm. 265/2019, en la que se declara la nulidad de "los actos administrativos de modificación y prórroga del contrato administrativo de servicios de ayuda a domicilio (...), en tanto la prórroga comprendida entre el 11 y el 31 de diciembre de 2018 no ha sido objeto de tramitación, ni la misma era posible, y por cuanto el importe de adjudicación y prórroga ha sido modificado en un 21,78 %, porcentaje superior al que posibilita la realización de un modificado, no habiéndose procedido a la licitación del nuevo procedimiento de adjudicación que, a la vista de ello, hubiera resultado necesario". Siendo así, esto es, predicada esa nulidad de la decisión administrativa que dota de cobertura a la prestación continuada del servicio -y no de unas determinadas facturas, que ni siquiera tienen naturaleza de acto administrativo-, no se aprecia ninguna decisión posterior diferenciada o distinta, expresa o tácita, con relación a las nuevas facturas (por el periodo transcurrido entre 1 de enero y 31 de mayo de 2019), de modo que la nulidad carece ahora de objeto y la invalidez de las últimas facturas no es sino consecuencia material de la nulidad ya declarada el 12 de diciembre de 2019.

En efecto, aunque aparentemente la nulidad se predica de "la prórroga comprendida entre el 11 y el 31 de diciembre de 2018", consta que la voluntad de prorrogar el contrato se extendía mientras se llevaba a cabo "una nueva licitación", y que con fecha 13 de diciembre de 2018 se inició el nuevo procedimiento de licitación, por lo que debe entenderse que el acto tácito de prórroga se adoptó con ese horizonte temporal -en tanto se incorporaba un nuevo adjudicatario-, sin que pueda concebirse que aquella decisión tácita de prorrogar la continuidad del servicio se limitara únicamente hasta al 31 de diciembre de 2018 y excluyera los meses sucesivos cuando es manifiesto que la nueva adjudicación no se resolvería en tan corto lapso (y ni siquiera en una fecha cierta). Hallándonos ante una prestación continuada, de tracto sucesivo, en la que tampoco se exterioriza, con posterioridad a aquella decisión tácita ya anulada, ningún otro acto administrativo de cobertura, es forzoso concluir que el contrato verbal a cuyo amparo se emiten las nuevas facturas es el ya anulado por Resolución de la Alcaldía de 12 de diciembre de 2019.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 42.1 de la LCSP, "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". Por tanto, de la nulidad de los actos de contratación identificados en la Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Tineo de 12 de diciembre de 2019 resulta la consecuente nulidad de la contratación bajo cuya vigencia se prestaron los servicios que dieron lugar a las facturas que ahora se someten a nuestra consideración.

En cuanto a los efectos de la declaración de nulidad de los actos de contratación cuestionados -que, se insiste, se declaró ya por Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Tineo de 12 de diciembre de 2019 tras haberse sometido a nuestra consideración-, con relación ahora a las facturas a las que se refiere este procedimiento concreto ha de estarse a lo señalado en el Dictamen Núm. 265/2019 y en la propia resolución de anulación, esto es, a lo dispuesto en el artículo 42.1 de la LCSP; regulación que constituye el cauce legal específico para garantizar los derechos de quien hubiera prestado servicios a la Administración en unas condiciones como las examinadas. Este artículo 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)".

Conforme a la doctrina transcrita, que comparte este Consejo Consultivo, la declaración de nulidad de la decisión administrativa que dota de cobertura a la prestación continuada del servicio, al no apreciarse ninguna decisión posterior diferenciada o distinta, expresa o tácita, con relación a las nuevas facturas (por el periodo transcurrido desde el 31 de mayo de 2023 hasta que se dote de cobertura contractual a la prestación), determina que las ulteriores solicitudes de nulidad carezcan de objeto y la invalidez de las subsiguientes facturas no sean sino consecuencia material de la nulidad ya dictaminada en el presente Dictamen».

Y ello por cuanto, aunque aparentemente la nulidad se predica de las prestaciones realizadas en el mes de enero de 2024, no consta en el expediente administrativo que se haya licitado y adjudicado el nuevo contrato que dé cobertura a la prestación del servicio.

Por tanto, tal como señala el Consejo Consultivo de Asturias, y acoge este Consejo en los citados dictámenes, 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.

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

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

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

Además, este Consejo Consultivo no puede sino reiterar la necesidad de que las Administraciones públicas respeten los principios de publicidad y concurrencia que fundamentan la regulación de los contratos administrativos, erradicando las prácticas que los vulneran. Este tipo de irregularidades, frecuentemente provocadas por graves faltas de diligencia en la gestión de los expedientes de contratación, originan situaciones de hecho en la prestación de los servicios cuya compensación luego, a su vez, genera distorsiones y tensiones sobre otras vías a fin de permitir los correspondientes pagos cuando, en puridad, deberían haberse canalizado en el marco de la relación contractual. Todo ello, sin perjuicio de las eventuales responsabilidades de orden administrativo o incluso penal en que pudieran incurrir las correspondientes autoridades o personal al servicio de las Administraciones públicas».

Finalmente 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, pueda 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 que se somete a dictamen se considera conforme a Derecho, tanto en cuanto a la declaración de nulidad del contrato que tiene por objeto la prestación del servicio de vigilancia y seguridad de la residencia oficial del Presidente del Gobierno de Canarias en Las Palmas de Gran Canaria, como en cuanto a los efectos económicos derivados de la declaración de nulidad, en los términos expuestos en el Fundamento IV del presente Dictamen.