Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 6 7 / 2 0 2 4

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 20 de junio de 2024.

Dictamen solicitado por la Excma. Sra. Consejera de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad del «servicio de mantenimiento preventivo y correctivo de los edificios judiciales de Puerto del Rosario en la isla de Fuerteventura y, del edificio judicial de Arrecife en la isla de Lanzarote», durante el periodo comprendido entre el 1 de julio de 2023 y el 31 de marzo de 2024, adjudicado a la entidad (...) (EXP. 325/2024 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen tiene por objeto examinar la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución dictada en el procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad del *«servicio de mantenimiento preventivo y correctivo de los edificios judiciales de Puerto del Rosario en la isla de Fuerteventura y, del edificio judicial de Arrecife en la isla de Lanzarote»*, durante el periodo comprendido entre el 1 de julio de 2023 y el 31 de marzo de 2024, adjudicado a la entidad (...), por importe total de 143.968,50 euros.

2. La legitimación de la Sra. Consejera de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad del Gobierno de Canarias para solicitar el dictamen, su carácter preceptivo y la competencia de este Consejo Consultivo para emitirlos resultan de los arts. 11.1.D).b) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (en adelante, LCCC), en relación con el art. 41 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y

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

del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2017 (en adelante, LCSP), norma básica aplicable al presente supuesto porque 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 (en adelante, LPACAP), porque el presente procedimiento se inició con posterioridad a su entrada en vigor.

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

3. En este procedimiento se ha otorgado preceptivo trámite de vista y audiencia al contratista, quien mediante comparecencia de 2 de mayo de 2024 mostró su conformidad.

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

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

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.

5. En cuanto a la competencia para resolver el presente procedimiento administrativo de revisión de oficio la Propuesta de Resolución en su Consideración Jurídica Primera señala *«Es competente para dictar la presente resolución la Directora General de Relaciones con la Administración de Justicia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 apartado 5 del Decreto 14/2021, de 18 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento orgánico de la Consejería de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad (B.O.C. núm. 62, de 25 de marzo de 2021), vigente en virtud de los dispuesto en la Disposición Transitoria Única del Decreto 123/2023, de 17 de julio, por el que se determina la estructura orgánica y las sedes de las consejerías del Gobierno de Canarias».*

Como ha sostenido este Consejo Consultivo en sus recientes Dictámenes 272, 273 y 276/2024, de 4 de junio, esta competencia se atribuye por el ordenamiento jurídico autonómico a la persona titular de la Consejería, por aplicación de lo previsto en el 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, que atribuye al titular de cada Departamento la competencia para «*resolver los expedientes de revisión de oficio de los actos del propio Departamento*»-. Así, hemos manifestado lo siguiente:

«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, se atribuye al titular de cada Departamento esta competencia, por lo que se deberá subsanar la Propuesta de Resolución en este sentido.

6. En la Propuesta de Resolución, la Administración autonómica se limita a afirmar en la Consideración Jurídica Tercera *«El artículo 106.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que establece que "las Administraciones Públicas en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud del interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que haya puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1. El citado artículo dispone que "los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho (…) e) los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido (…) ».* No obstante, de los informes de fechas 26 de abril de 2024 y su complementario de 16 de mayo de 2024, obrantes en el expediente administrativo, se deduce con claridad la causa de nulidad, lo que deberá ser debidamente subsanado al dictar la Resolución definitiva, explicitando y fundamentando adecuadamente la concreta causa de nulidad invocada y no limitándose a señalar únicamente el art. 47.1.e) LPACAP.

7. A su vez, el art. 41.1 LCSP, en relación con la revisión de oficio de los actos preparatorios y de adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas viciados de nulidad, remite a la regulación que del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP, especialmente en su art. 106.5 LPACAP, al disponer que, cuando estos procedimientos se hubieran iniciado de oficio, como es el caso en el que se inició la tramitación mediante Orden de la Consejera de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad n.º 723/2024, de 29 de abril, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad, plazo que se cumpliría el 29 de octubre de 2024, por lo que el procedimiento no está caducado.

II

De la documentación obrante en el expediente remitido a este Consejo Consultivo resulta que los antecedentes de hecho relevantes en el presente procedimiento de revisión de actos nulos son los siguientes:

- Mediante Resolución n.º 698 de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia, de 1 de junio de 2018, se adjudicó a la entidad mercantil UTE (...) & (...) el expediente de contratación del *«servicio de mantenimiento preventivo y correctivo de los edificios judiciales de Puerto del Rosario, en la isla de Fuerteventura»*, mediante procedimiento negociado sin publicidad y tramitación ordinaria, por un importe máximo 53.500 euros, incluido IGIC, por un período de un año. El contrato fue formalizado entre ambas partes en fecha 1 de junio de 2018 habiendo vencido el día 31 de mayo de 2019 sin posibilidad de prórroga.

- Mediante Resolución n.º 716 de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia, de fecha 1 de junio de 2018, se adjudicó a la entidad mercantil (...), el expediente de contratación del *«servicio de mantenimiento preventivo y conductivo del edificio judicial de Arrecife, en la isla de Lanzarote»*, mediante procedimiento negociado sin publicidad y tramitación ordinaria, por un importe máximo 62.060 euros, sin incluir el IGIC, por un período de un año. El contrato fue formalizado entre ambas partes en fecha 1 de junio de 2018, habiendo vencido el día 31 de mayo de 2019 sin posibilidad de prórroga.

- Durante el periodo comprendido entre el 1 de marzo y el 30 de abril de 2020 el servicio de mantenimiento preventivo y correctivo de los edificios judiciales de Puerto del Rosario y de Arrecife se llevó a cabo mediante la contratación menor adjudicada por Resolución n.º 303 de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia con fecha 10 de marzo de 2020 a la empresa (...).

- Con fecha 26 de abril de 2024 se emitió Memoria justificativa del Servicio de provisión de medios materiales a los órganos de la Administración de Justicia, relativa a la necesidad de autorizar, previa declaración de nulidad de actuaciones, el gasto y el correspondiente pago, a favor de la entidad mercantil (...), por el servicio de mantenimiento de los edificios judiciales de Puerto del Rosario y Arrecife, en el que se expone:

« (...) 3º.- Desde el vencimiento de los mencionado contratos en mayo de 2019 y el inicio de un nuevo proceso de licitación mediante resolución de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia de fecha 16 de abril de 2020, mediante procedimiento abierto, esta Dirección General ha tenido que seguir prestando el servicio de

mantenimiento de carácter preventivo y correctivo que permitiera, a través de las operaciones y trabajos necesarios y convenientemente, mantener el perfecto estado de funcionamiento y operatividad los edificios judiciales tanto de Puerto del Rosario, en la isla de Fuerteventura, como del edificio judicial de Arrecife en la isla de Lanzarote.

El retraso en el inicio del expediente de contratación se ha debido a varias causas: en primer lugar, la necesidad de coordinar los diversos vencimientos de todos los contratos de mantenimiento de la provincia para la preparación de una licitación conjunta que aglutinara por lotes los diversos contratos de dicha tipología existentes, disponiendo de una regulación común y/o la posibilidad de que personal público cubriera la prestación en la citada isla. Asimismo, la falta de disponibilidad presupuestaria puesto que a raíz del estado de alarma declarado mediante Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, para la gestión de la situación de crisis sanitaria generada por la evolución de coronavirus COVID-19 (SARS- CoV-2), y sus sucesivas prórrogas, tuvieron que realizarse por este órgano de contratación numerosas contrataciones de emergencia, y tales gastos imprevistos se financiaron con crédito del Capítulo 2 de las partidas de esta Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia. Así pues, el saldo de dicho capítulo ha resultado insuficiente para afrontar obligaciones y compromisos con nuevas licitaciones de servicios, autorizándose únicamente servicios de traslado de emergencia durante el estado de alarma y sus prórrogas.

Esto generó una paralización de los servicios de contratación que afectan a este mismo órgano y, a su vez, ralentizó los ya existentes, conllevando un constante retraso en los procesos de licitación. A su vez, la falta de personal que ha venido sufriendo el Servicio de Provisión de Medios a los Órganos de la Administración de Justicia ha sido un factor esencial que ha afectado de manera considerable en la planificación de las licitaciones y, en un adecuado cumplimiento de los procedimientos de licitación coincidentes en el tiempo. Esta falta de personal ha sido subsanada con las nuevas incorporaciones que han tenido lugar durante los meses de agosto y septiembre de 2021, las cuales han supuesto un claro avance en la organización de las licitaciones por parte de este órgano de contratación. De igual manera, la disponibilidad presupuestaria también ha generado un retraso en la misma, ya que la situación derivada de la pandemia ha supuesto numerosas contrataciones de emergencia, y tales gastos imprevistos se financiaron con crédito del Capítulo 2 de esta Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia.

4º.- Mediante Resolución n.º 489 de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia, de fecha 20 de mayo de 2020, se procede, previa declaración de nulidad, a la aprobación del gasto y se autoriza el pago a favor de la entidad mercantil (...), por el servicio de mantenimiento preventivo y correctivo de los edificios judiciales de Puerto del Rosario, en la isla de Fuerteventura, desde el 1 de junio de 2019 al 29 de febrero de

2020, por un importe total de cuarenta y dos mil setecientos veinticuatro euros con sesenta y nueve céntimos (42.724,69.- €) IGIC incluido, que deberá soportar la Administración.

5º. Mediante Resolución n.º 319 de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia, de fecha 17 de marzo de 2022, se procede, previa declaración de nulidad, a la aprobación del gasto y se autoriza el pago a favor de la entidad mercantil (...), por el servicio de mantenimiento preventivo y correctivo de los edificios judiciales de Puerto del Rosario, en la isla de Fuerteventura, desde el 1 de mayo de 2020 al 28 de febrero de 2022, por un importe total de Trescientos Cincuenta y Un Mil Novecientos Veintitrés Euros (351.923,00 €) IGIC incluido, que deberá soportar la Administración.

Asimismo, mediante Resolución n.º 2463 de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia, de fecha 14 de diciembre de 2024 (sic), se procede, previa declaración de nulidad, a la aprobación del gasto y se autoriza el pago a favor de la entidad mercantil (...), por el servicio de mantenimiento preventivo y correctivo de los edificios judiciales de Puerto del Rosario, en la isla de Fuerteventura, desde el 1 de marzo de 2022 al 30 de junio de 2023, por un importe total de Doscientos Cincuenta y Cinco Mil Novecientos Cuarenta y Cuatro Euros (255.944,00 €) IGIC incluido, que deberá soportar la Administración.

(...)

6º.- Durante el período comprendido entre el 1 de julio de 2023 y el 31 de marzo de 2024, el servicio de mantenimiento preventivo y correctivo de los edificios judiciales de Puerto del Rosario en la isla de Fuerteventura, y del edificio judicial de Arrecife en la isla de Lanzarote, se ha venido prestando por una de las empresas adjudicatarias del último contrato adjudicado en UTE, (...), sin cobertura de contrato, al objeto de no privar a las diversas sedes judiciales el correcto funcionamiento de sus instalaciones, siendo adeudado a la misma por los servicios prestados desde el 1 de julio de 2023 y el 31 de marzo de 2024, un importe total de Ciento Cuarenta y Tres Mil Novecientos Sesenta y Ocho Euros con Cincuenta Céntimos (143.968,50 €) IGIC incluido, distribuidos de la siguiente manera:

Servicio de mantenimiento en la isla de Lanzarote: 71.984,25 €.

Servicio de mantenimiento en la isla de Fuerteventura: 71.984,25 €.

7º.- En atención a la situación descrita y teniendo en cuenta que, por un lado, el contratista tiene derecho al abono de la prestación realizada y, por otro, que la Administración tiene la obligación de abonar el precio del servicio prestado sin cobertura contractual, y considerando el perjuicio que se le puede ocasionar a la empresa prestadora del servicio al considerarse que la misma, dada la cualificación, solvencia profesional, capacidad y experiencia demostrada en este tipo de servicio ha sido la más idónea, es por lo que queda justificado el abono de dichos servicios a la empresa por el importe total adeudado.

No obstante, la empresa ha efectuado el servicio a entera satisfacción del Servicio gestor, no siendo imputable a la citada entidad la nulidad de actuaciones, por lo que procede el abono de los servicios de mantenimiento preventivo y correctivo realizados.

(...)

9º.- Asimismo, debe señalarse que los importes a que ascienden el servicio prestado por la empresa (...), se encuentran dentro de los precios de mercado y se ajustan totalmente a los que hasta ese momento se venían abonando por los mismos servicios, de acuerdo al último contrato en vigor.

10º.- Existe consignación presupuestaria adecuada y suficiente en la aplicación presupuestaria 08.18.112.A.212.00.00 "Edificios y otras construcciones". (...) ».

III

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

- Con fecha 26 de abril de 2024, se dicta por la Directora General de Relaciones con la Administración de Justicia la Resolución n.º 723/2024, por la que se resuelve *«Iniciar, conforme a la normativa citada, el expediente de declaración de nulidad de las actuaciones en favor de la entidad mercantil (...), por la prestación del servicio de mantenimiento preventivo y correctivo, de los edificios judiciales de Puerto del Rosario, en la isla de Fuerteventura y en el edificio judicial de Arrecife, en la isla de Lanzarote correspondiente al gasto de mantenimiento realizado desde el 1 de julio de 2023 al 31 de marzo de 2024, que ascienden a un importe de Ciento Cuarenta y Tres Mil Novecientos Sesenta y Ocho Euros con Cincuenta Céntimos (143.968,50 €) IGIC incluido, que deberá soportar la Administración, con cargo a la aplicación presupuestaria 08.18.112.A.212.00.00 "Edificio y otras construcciones"».*

- Dado el preceptivo trámite de audiencia a la entidad contratista, a efectos de que procediera a efectuar cuantas alegaciones y presentación de documentos y justificaciones estimara oportunas, por parte de (...) mediante comparecencia en la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia de fecha 2 de mayo de 2024, manifestó su conformidad con el expediente de nulidad.

- Con fecha 14 de mayo de 2024 por el Servicio de Régimen Jurídico se emitió informe con carácter preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el art. 20.e) del Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias.

- Con fecha 16 de mayo de 2024 se emite Memoria complementaria a la memoria justificativa de fecha 26 de abril de 2024, en la que se hace constar lo siguiente:

« (...) Se preveía la licitación de un contrato mayor aglutinador de los mantenimientos preventivos y correctivos de las islas periféricas para la anualidad 2022, sin embargo, los problemas de falta de personal con experiencia en contratación en este Servicio, ha supuesto un retraso importante acumulado, en el que han tenido que irse priorizando las licitaciones también en atención al crédito disponible.

Por otra parte, la tramitación durante 2022 de nuevos contratos en base al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia – Financiado por la Unión Europea – Next Generation EU, con la complejidad que presenta la adaptación de los expedientes a los requerimientos normativos, necesitando una formación específica del personal del servicio, ha producido que en el Centro Gestor se produzcan aún mayores dilaciones en los procedimientos de contratación, incluido el presente expediente de revisión de oficio por nulidad de actuaciones y autorización del pago.

Mediante Resolución n.º 554 de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia de fecha 25 de marzo de 2024 se aprobó el expediente de contratación del servicio de mantenimiento preventivo y correctivo de determinados edificios y locales judiciales en La Provincia de Las Palmas, así como los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas que han de regir el mismo, mediante procedimiento de adjudicación abierto y tramitación urgente.

En el resuelvo tercero de la citada Resolución se declara la urgencia del expediente con los efectos previstos en el artículo 119 de la Ley de Contratos del Sector Público y por los motivos recogidos en el antecedente 3º de la Resolución n.º 554, donde se dispone lo siguiente:

"La nueva contratación por procedimiento abierto ha de tramitarse con celeridad, pues la situación de prestación del servicio de mantenimiento y conservación de la parte edificativa y sus instalaciones de los edificios judiciales de La Provincia de Las Palmas realizados por las últimas adjudicatarias ha venido siendo irregular al haberse extinguido las contrataciones, haciéndose necesaria la aceleración de los trámites. Además, resulta urgente la tramitación del expediente porque la naturaleza de servicio público que se presta es imprescindible para el bien común y responde a una necesidad inaplazable, y teniendo en cuenta que dichos edificios judiciales son objeto de utilización por los usuarios de la Administración de Justicia, aparte del personal propio de la Administración, su mantenimiento y conservación no puede paralizarse, lo cual podría originar graves consecuencias para el funcionamiento normal de la Administración de Justicia y para la salud de las personas y adecuado estado de las cosas."

Asimismo, se aprobó el gasto que lleva aparejado la presente contratación por un importe máximo de cuatrocientos setenta y siete mil sesenta y ocho euros con noventa y

cuatro céntimos (477.068,94 €), incluido el IGIC, que asciende a treinta y un mil doscientos diez euros con doce céntimos (31.210,12 €), que deberá soportar la Administración.

Con fecha 27 de marzo de 2024 se publica la licitación en la Plataforma de Contratación del Sector Público cuya fecha de finalización de presentación de ofertas era el 11 de abril de 2024 a las 23:59.

Con fecha 19 de abril tiene lugar la primera sesión de la Mesa de Contratación, en la que se procede a la apertura del archivo electrónico número 1 y, se requiere a dos licitadoras para que subsanen documentación.

Con fecha 26 de abril tiene lugar la segunda sesión de la Mesa de Contratación, en la que se subsana las deficiencias observadas en la primera sesión y se procede a la apertura del archivo electrónico número 2, donde se remite a la Jefa de la Oficina Técnica del Servicio de Provisión de Medios Materiales, la elaboración de un informe de valoración consistente en la valoración de la Memoria Técnica entregada por las licitadoras, para posteriormente ser entregado a la Mesa para su examen y aprobación».

- En fechas que no consta se emitió Propuesta de Resolución en la que se resuelve:

«PRIMERO.- Declarar , conforme a la normativa citada, la nulidad de las actuaciones, correspondiente al servicio de mantenimiento preventivo y correctivo, de los edificios judiciales de Puerto del Rosario, en la isla de Fuerteventura y del edificio judicial de Arrecife, en la isla de Lanzarote, y correspondiente al gasto de mantenimiento realizado desde el 1 de julio de 2023 al 31 de marzo de 2024.

SEGUNDO.- Autorizar el abono a la entidad mercantil (...) que asciende a un importe total de que asciende a un importe total de Ciento Cuarenta y Tres Mil Novecientos Sesenta y Ocho Euros con Cincuenta Céntimos (143.968,50 €) IGIC incluido, que deberá soportar la Administración, con cargo a la aplicación presupuestaria 08.18.112.A.212.00.00 "Edificio y otras construcciones", sin que proceda indemnización alguna por daños y perjuicios entre las partes. (...) ».

IV

1. Este Consejo Consultivo, siguiendo constante y abundante Jurisprudencia del Tribunal Supremo, ha reiterado que la revisión de oficio supone el examen por la Administración de la legalidad de sus propios actos y en razón de los vicios e infracciones legales que le son imputables a los mismos, es decir, que por formar parte de su contenido, formal o sustantivo, le son atribuibles y susceptibles de valoración y corrección por la propia Administración autora del acto en el ejercicio

de su potestad de revisión, sin que pueda extenderse al examen de la legalidad de otros actos dictados por otras administraciones no sujetos a revisión (STS 405/2020, de 14 de mayo).

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

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

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

2. En el presente caso, como ya se dijo, del contenido de la Propuesta de Resolución y del resto del expediente remitido se desprende que se ha incurrido en la causa de nulidad de pleno derecho contenida en el art. 39.1 LCSP en relación con el art. 47.1.e) LPACAP, ya que se ha ejecutado la prestación del servicio de mantenimiento preventivo y correctivo de los edificios judiciales de Puerto del Rosario, en la isla de Fuerteventura y en el edificio judicial de Arrecife -a petición de la Administración-, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, y ello, al considerar la Administración que la naturaleza de servicio público que se presta es imprescindible para el bien común y responde a una necesidad inaplazable, y teniendo en cuenta que dichos edificios judiciales son

objeto de utilización por los usuarios de la Administración de Justicia, aparte del personal propio de la Administración, su mantenimiento y conservación no puede paralizarse, lo cual podría originar graves consecuencias para el funcionamiento normal de la Administración de Justicia y para la salud de las personas y adecuado estado de las cosas

3. En relación con la causa establecida en el art. 47.1.e) LPACAP, este Consejo Consultivo ha manifestado, por ejemplo, en el reciente Dictamen 145/2024, de 21 de marzo, (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 DCCC 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. En el supuesto que nos ocupa, ha quedado acreditado que mediante Resolución n.º 698 de la Dirección General de Relaciones con la Administración de

Justicia, de 1 de junio de 2018, se adjudicó a la entidad mercantil UTE (...) & (...). el expediente de contratación del *«servicio de mantenimiento preventivo y correctivo de los edificios judiciales de Puerto del Rosario, en la isla de Fuerteventura».* Asimismo, mediante Resolución n.º 716 de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia, de fecha 1 de junio de 2018, se adjudicó a la entidad mercantil (...), el expediente de contratación del *«servicio de mantenimiento preventivo y conductivo del edificio judicial de Arrecife, en la isla de Lanzarote»*. En ambos casos la duración de los contratos era de un año, siendo formalizados entre ambas partes en fecha 1 de junio de 2018, habiendo vencido el día 31 de mayo de 2019 sin posibilidad de prórroga. A pesar de tal vencimiento, lo cierto es que se continuaron prestando los servicios por la entidad contratista a modo de prórroga tácita y, por tanto, indebida de los contratos iniciales. Posteriormente, durante el periodo comprendido entre el 1 de marzo y el 30 de abril de 2020 el servicio de mantenimiento preventivo y correctivo de los edificios judiciales de Puerto del Rosario y de Arrecife se llevó a cabo mediante la contratación menor adjudicada por Resolución n.º 303 de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia con fecha 10 de marzo de 2020 a la empresa (...)., contratación menor que también finalizó, a pesar lo cual, con posterioridad a la misma se ha seguido prestando el indicado servicio sin solución de continuidad y sin cobertura contractual alguna.

Por tanto, los antecedentes expuestos evidencian que la prestación del servicio de mantenimiento preventivo y correctivo de los edificios judiciales de Puerto del Rosario y de Arrecife durante el periodo del 1 de julio de 2023 al 31 de marzo de 2024 se adjudicó verbalmente a la entidad (...) En relación con la contratación verbal el art. 37.1 LCSP dispone que *«las entidades del sector público no podrán contratar verbalmente, salvo que el contrato tenga, conforme a lo señalado en el artículo 120.1, carácter de emergencia»,* por lo que la contratación del referido servicio es nula conforme a lo previsto en los arts. 39.1 LCSP y 47.1.e) LPACAP, incumpliéndose de forma palmaria y evidente la normativa y principios de la LCSP sobre licitación y adjudicación de contratos.

5. Con base en lo expuesto, procede afirmar que en el presente caso existe una contratación verbal no amparada legalmente. Por todo ello, a la vista de esta circunstancia, se ha de concluir que durante el periodo del 1 de julio de 2023 al 31 de marzo de 2024 se han venido ejecutando las prestaciones propias del contrato mencionado sin que se hayan seguido los trámites exigidos legalmente, por lo que tal contratación es nula conforme a lo previsto en los arts. 39.1 LCSP y 47.1.e) LPACAP.

Como razonábamos en nuestro Dictamen 555/2021, de 18 de noviembre, citando a su vez otro similar -el Dictamen 483/2021, de 14 de octubre- procede señalar, de idéntica manera, en este caso que, aplicando los razonamientos jurídicos que se han expuesto en las líneas precedentes al supuesto de hecho analizado, se ha de concluir que la actuación administrativa incurre de forma clara, manifiesta y ostensible en la causa de nulidad establecida en el art. 47.1, apartado e) LPACAP, toda vez que se ha procedido a recibir la prestación del servicio sin la previa tramitación del oportuno procedimiento de contratación a tal efecto.

Además, tal infracción del Ordenamiento Jurídico no puede ser imputable al tercero que ha realizado la prestación de buena fe, sino únicamente a la propia Administración, que justifica su actuación alegando que *«Desde el vencimiento de los mencionado contratos en mayo de 2019 y el inicio de un nuevo proceso de licitación mediante resolución de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia de fecha 16 de abril de 2020, mediante procedimiento abierto, esta Dirección General ha tenido que seguir prestando el servicio de mantenimiento de carácter preventivo y correctivo que permitiera, a través de las operaciones y trabajos necesarios y convenientemente, mantener el perfecto estado de funcionamiento y operatividad los edificios judiciales tanto de Puerto del Rosario, en la isla de Fuerteventura, como del edificio judicial de Arrecife en la isla de Lanzarote.*

El retraso en el inicio del expediente de contratación se ha debido a varias causas: en primer lugar, la necesidad de coordinar los diversos vencimientos de todos los contratos de mantenimiento de la provincia para la preparación de una licitación conjunta que aglutinara por lotes los diversos contratos de dicha tipología existentes, disponiendo de una regulación común y/o la posibilidad de que personal público cubriera la prestación en la citada isla. Asimismo, la falta de disponibilidad presupuestaria puesto que a raíz del estado de alarma declarado mediante Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, para la gestión de la situación de crisis sanitaria generada por la evolución de coronavirus COVID-19 (SARS- CoV-2), y sus sucesivas prórrogas, tuvieron que realizarse por este órgano de contratación numerosas contrataciones de emergencia, y tales gastos imprevistos se financiaron con crédito del Capítulo 2 de las partidas de esta Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia. Así pues, el saldo de dicho capítulo ha resultado insuficiente para afrontar obligaciones y compromisos con nuevas licitaciones de servicios, autorizándose únicamente servicios de traslado de emergencia durante el estado de alarma y sus prórrogas.

Esto generó una paralización de los servicios de contratación que afectan a este mismo órgano y, a su vez, ralentizó los ya existentes, conllevando un constante retraso en los procesos de licitación. A su vez, la falta de personal que ha venido sufriendo el Servicio

de Provisión de Medios a los Órganos de la Administración de Justicia ha sido un factor esencial que ha afectado de manera considerable en la planificación de las licitaciones y, en un adecuado cumplimiento de los procedimientos de licitación coincidentes en el tiempo. Esta falta de personal ha sido subsanada con las nuevas incorporaciones que han tenido lugar durante los meses de agosto y septiembre de 2021, las cuales han supuesto un claro avance en la organización de las licitaciones por parte de este órgano de contratación. De igual manera, la disponibilidad presupuestaria también ha generado un retraso en la misma, ya que la situación derivada de la pandemia ha supuesto numerosas contrataciones de emergencia, y tales gastos imprevistos se financiaron con crédito del Capítulo 2 de esta Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia».

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

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

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

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

Sin embargo, como ya ha indicado el propio Consejo de Estado en su Dictamen 1724/2011, de 21 de diciembre (y este Consejo Consultivo de Canarias -Dictamen 220/2013, de 19 de junio-), « *(...) nada impide, por economía procesal, acumular la*

declaración de nulidad a la compensación o indemnización que obviamente debe estimarse y aplicarse según los propios criterios ahora descritos en el artículo 35.1 de la Ley de Contratos (...), para tramitar simultáneamente el procedimiento de revisión de oficio de la adjudicación del contrato por ser nula de pleno derecho con la compensación por los trabajos realizados prevista en ese mismo artículo para el supuesto de nulidad de pleno derecho de la misma».

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

En el presente caso la reparación integral del daño al contratista coincide con la totalidad del importe de las facturas en su momento presentadas, correspondientes a los servicios prestados durante el periodo del 1 de julio de 2023 al 31 de marzo de 2024 por un importe total de 143.968,50 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 el servicio se ha prestado a satisfacción de la Administración, interviniendo la buena fe de la contratista, aun concurriendo causa de nulidad al haberse dictado los actos preparatorios del contrato de servicios que nos ocupa, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, tal como prevé el art. 47.1.e) LPACAP, en relación con el art. 39.1 LCSP, se debe pagar a la contratista en idéntica cuantía al valor de los servicios prestados, por lo que hay que concluir que la Propuesta de Resolución es conforme a Derecho en ese punto.

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

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».

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 declarada la nulidad de esta contratación sin procedimiento no procederá la emisión de nuevo Dictamen de este Consejo en relación con otras facturas que no hayan sido objeto del presente pronunciamiento, al quedar afectadas por la nulidad ya dictaminada.

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

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

Este Consejo Consultivo dictamina, entre otras cuestiones y conforme a su Ley reguladora, revisiones de oficio de actos preparatorios y de adjudicación de contratos, por lo que la fragmentación y multiplicación de procedimientos de revisión de oficio por periodos de facturación de un mismo contrato, con el fin de pagar «facturas» (nótese que cada procedimiento en sus antecedentes surge por la existencia de una determinada «factura»),

además de contravenir los principios ya citados de la LRJSP, vulnera la finalidad de la revisión de oficio en los estrictos términos en que esta ha de interpretarse, así como la naturaleza de este Órgano Consultivo, tratando de implicarlo ilegítimamente en la gestión económica financiera diaria de la Administración solicitante.

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

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

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución por la que se declara la nulidad del *«servicio de mantenimiento preventivo y correctivo de los edificios judiciales de Puerto del Rosario en la isla de Fuerteventura y, del edificio judicial de Arrecife en la isla de Lanzarote»,* durante el periodo comprendido entre el 1 de julio de 2023 y el 31 de marzo de 2024, se considera conforme a Derecho, dictaminándose favorablemente, en virtud de los razonamientos expuestos en el Fundamento IV del presente Dictamen, sin perjuicio de lo señalado en el Fundamento I.5.