



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 6 1 5 / 2 0 2 4

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 28 de octubre de 2024.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Orden del procedimiento de revisión de oficio para la declaración de nulidad de pleno derecho de las contrataciones del servicio de limpieza en centros docentes dependientes de la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes, durante el mes de junio de 2024 (EXPS. 576, 577, 578, 584 y 594/2024 RO)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Formación profesional, Actividad física y Deportes el 12 de septiembre de 2024, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el 17 de septiembre siguiente, tiene por objeto el análisis jurídico de las Propuestas de Resolución de los procedimientos administrativos de revisión de oficio para la declaración de nulidad de las contrataciones del servicio de limpieza en centros docentes dependientes de la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes (actualmente Consejería de Educación, Formación profesional, Actividad física y Deportes) del Gobierno de Canarias, durante el mes de junio de 2024, realizado por las siguientes empresas e importes:

- (...) (antiguos lotes n.º 5, 8 y 9), por importe total de 480.264,63 € (incluido IGIC), (exp. 576/2024 RO).

- (...), (antiguo Lote 4), por importe total de 552.223,49 € (incluido IGIC) (exp. 577/2024 RO).

* Ponente: Sra. de León Marrero.

- UTE (...), (antiguos Lotes 1 y 7), por importe total de 402.675,50 € (incluido IGIC) (exp. 578/2024 RO).

- (...) (antiguos Lotes 2 y 3), por importe total de 741.596,16 € (incluido IGIC) (exp. 584/2024 RO).

- (...) (antiguo Lotes 6), por importe total de 323.871,69 € (incluido IGIC) (exp. 594/2024 RO).

2. La Sección II de este Organismo consultivo en sesiones de fecha 2 y 3 de octubre de 2024, acordó acumular los expedientes 576/2024 RO, 577/2024 RO, 578/2024 RO, 584/2024 RO y 594/2024 RO, por concurrir en ellos identidad sustancial, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP).

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

También es de aplicación, subsidiariamente, de acuerdo con lo establecido en la Disposición final cuarta, apartado 1, de la LCSP, la citada LPACAP, porque el presente procedimiento se inició con posterioridad a su entrada en vigor.

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

4. En este procedimiento se ha otorgado preceptivo trámite de vista y audiencia a los distintos contratistas, quienes mostraron su conformidad con la nulidad pretendida.

Este Consejo Consultivo en su Dictamen 72/2023, de 1 de marzo, seguido, entre otros, por los Dictámenes 170/2023, de 20 de abril, 318/2023, de 20 de julio,

386/2023, de 5 de octubre, 412/2023, de 19 de octubre, 452/2023, de 7 de noviembre y 533/2023, de 21 de diciembre, ha considerado que el dictamen debe ser preceptivo haya o no oposición del contratista, en los casos de ausencia de actos administrativos preparatorios o de adjudicación del contrato, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 106.1 LPACAP, por remisión del art. 41 LCSP.

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

5. La regulación del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP, puesto que el art. 41.1 LCSP, en relación con la revisión de oficio de los actos preparatorios y de adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas viciados de nulidad, remite a la regulación que del procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP. Esta remisión normativa efectuada por el art. 41.1 LCSP a la legislación estatal en materia de procedimiento administrativo común, nos conduce a la aplicación de los arts. 106 a 111 LPACAP.

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

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

6. Por lo que se refiere al órgano competente para incoar y resolver el procedimiento, en la Propuesta de Resolución se indica que le corresponde a la persona titular del departamento, en este caso, al Consejero de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes.

La competencia para resolver el presente procedimiento está regulada en el art. 41.3 LCSP. Dicho precepto atribuye esta competencia al órgano de contratación, sin perjuicio de lo que, para el ámbito de las Comunidades Autónomas establezcan sus normas respectivas. El art. 29.1.g) de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias dispone que corresponde a los consejeros incoar y resolver los expedientes de revisión de oficio de los actos del propio Departamento, en relación con el art. 5.l) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes, aprobado por Decreto 84/2024, de 10 de junio.

Como ha sostenido este Consejo en sus recientes Dictámenes 272, 273, 274, 275 y 276/2024, todos de 4 de junio, esta competencia se atribuye por el ordenamiento jurídico autonómico a la persona titular de la Consejería competente, por aplicación de lo previsto en el art. 29.1, letra g) de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, que atribuye al titular de cada Departamento la competencia para «resolver los expedientes de revisión de oficio de los actos del propio Departamento». 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 7 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) 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. Siendo competente, en este caso, el Consejero de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes, por aplicación de lo previsto en el art. 29.1, letra g) de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, de conformidad con lo dispuesto en el art. 41.3 LCSP.

7. En las respectivas Propuestas de Resolución, la Administración autonómica afirma la nulidad de pleno derecho de la contratación por incurrir en la causa de nulidad establecida en el art. 47.1.e) LPACAP, al que se remite el art. 39.1 LCSP.

8. En lo que se refiere al plazo máximo para resolver, el art. 41.1 LCSP, en relación con la revisión de oficio de los actos preparatorios y de adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas viciados de nulidad, remite a la regulación que del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la

LPACAP, especialmente en su art. 106.5 LPACAP, que dispone que, cuando estos procedimientos se hubieran iniciado de oficio, como es el caso, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad.

En el presente caso los procedimientos se inician mediante Órdenes del Consejero de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes n.º 489/2024 de 11 de julio de 2024; n.º 474/2024 de 10 de julio de 2024; n.º 476/2024 de 10 de julio de 2024; n.º 475/2024 de 10 de julio de 2024; n.º 473/2024 de 10 de julio de 2024, por lo que no ha transcurrido el plazo máximo para resolver.

II

Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento de revisión de oficio, según los hechos relatados en la propuesta de resolución, son los siguientes:

1. Los contratos de limpieza cuya nulidad se pretende mediante los respectivos procedimientos de revisión de oficio que son objeto del presente dictamen, fueron adjudicados mediante Orden de la Excm. Sra. Consejera de Educación y Universidades, de fecha 17 de noviembre de 2017, a favor de las siguientes empresas y por los lotes que a continuación se indican:

Lote	Empresa
1	UTE (...)
2	(...)
3	(...)
4	UTE (...)
5	(...)
6	(...)
7	UTE (...)
8	(...)
9	(...)

Según el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) que rige la referida contratación, el objeto del contrato se fracciona en lotes, constituyendo el objeto de cada lote una unidad funcional susceptible de realización independiente.

Según la cláusula 9 PCAP, la duración del contrato es de 27 meses, a contar a partir del 1 de octubre de 2016. Se establecía la posibilidad de prórroga por mutuo acuerdo, de conformidad con lo establecido en el art. 303.1 TRLCSP (vigente en ese momento), no pudiendo tener una duración superior a la vigencia inicial del contrato.

2. Los contratos administrativos se suscribieron con las empresas adjudicatarias en las fechas y por los lotes que a continuación se indican:

- El 31 de enero de 2018 (...) lote 5, 8 y 9
- El 31 de enero de 2018 UTE (...), (...)/(...), lote 4
- El 31 de enero de 2018 UTE (...) (...) / (...), lotes 1 y 7.
- El 2 de abril de 2018 (...), lotes 2 y 3
- El 31 de enero de 2018 (...), lote 6.

En los distintos contratos de servicios se establecía en su cláusula tercera la posibilidad de prórroga del plazo de vigencia por mutuo acuerdo, de conformidad con lo establecido en el art. 303.1 TRLCSP.

3. Mediante Orden de 17 de diciembre de 2018 de la extinta Consejería de Educación y Universidades se autoriza la prórroga del plazo de ejecución de la contratación administrativa del servicio de limpieza de los centros docentes y dependencias administrativas de la Consejería de Educación y Universidades, mediante procedimiento abierto, sujeto a regulación armonizada y tramitación ordinaria, durante los períodos siguientes:

- (...):

Lote 5 durante un plazo general de 10 meses y 21 días, con fecha de inicio de prórroga el 22 de diciembre de 2018 y finalización el 12 de noviembre de 2019.

Lotes 8 y 9 de 11 meses de duración con fecha de inicio de prórroga el 1 de enero de 2019 hasta el 30 de noviembre de 2019.

- UTE (...), (...)/(...), lote 4, con un plazo general de 10 meses y 21 días, con fecha de inicio de prórroga el 22 de diciembre de 2018 y finalización el 12 de noviembre de 2019. Y un plazo específico de 11 meses a contar desde el 1 de enero de 2019 al 30 de noviembre de 2019 para determinados centros.

- UTE (...) (...) / (...):

Lote 1 durante 10 meses y 21 días, con fecha de inicio de prórroga el 22 de diciembre de 2018 y finalización el 12 de noviembre de 2019.

Lote 7 durante 11 meses, con fecha de inicio de prórroga el 1 de enero de 2019 hasta el 30 de noviembre de 2019

- (...), Lotes 2 y 3 durante un plazo general de 8 meses y 20 días, con fecha de inicio de prórroga el 22 de diciembre de 2018 y finalización el 11 de septiembre de 2019.

- (...) lote 6 durante un plazo general de 10 meses y 21 días, con fecha de inicio de prórroga el 22 de diciembre de 2018 y finalización el 12 de noviembre de 2019.

4. Finalizada la prórroga de los contratos referida en el apartado anterior se ha continuado con la prestación del servicio, dado el carácter indispensable del servicio de limpieza en los centros docentes y dependencias administrativas, y se hace constar por la Consejería de Educación, Formación profesional, Actividad física y Deportes en el expediente tramitado que no ha sido posible iniciar las actuaciones para la iniciación del nuevo expediente de contratación antes del 12 de noviembre de 2019, por lo que se solicitó a las distintas empresas que venían prestando el servicio en virtud de los contratos indicados, ya extinguidos, que continuaran prestando el servicio, toda vez que la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes (actualmente denominada Consejería de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes) no cuenta con recursos suficientes para poder atender al mismo, mostrando las distintas empresas su conformidad a la continuidad del servicio. Según se deriva del expediente tramitado esa continuidad en la prestación del servicio se ha mantenido durante al menos 5 años.

Se señala por la Consejería de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes que se están realizando las gestiones correspondientes a efectos de sacar la licitación pública el referido servicio. Aunque no acredita qué trámites se están llevando a efecto para proceder a iniciar el procedimiento de licitación del servicio de limpieza referido.

III

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

1. Mediante Órdenes del Consejero de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes n.º 489/2024 de 11 de julio de 2024; n.º 474/2024 de 10

de julio de 2024; n.º 476/2024 de 10 de julio de 2024; n.º 475/2024 de 10 de julio de 2024; n.º 473/2024 de 10 de julio de 2024, se acuerda iniciar expediente para la declaración de nulidad, del servicio de limpieza realizado en centros docentes dependientes de la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes (actualmente denominada Consejería de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes) durante el mes de junio de 2024, realizado por las siguientes empresas e importes, respectivamente:

- (...) (antiguos lotes n.º 5, 8 y 9), por importe total de 480.264,63 € (incluido IGIC), (exp. 576/2024 RO).
- (...) - (...), UTE (...), (...), (antiguo Lote 4), por importe total de 552.223,49 € (incluido IGIC) (exp. 577/2024 RO).
- UTE (...), (antiguos Lotes 1 y 7), por importe total de 402.675,50 € (incluido IGIC) (exp. 578/2024 RO)
- (...) (antiguos Lotes 2 y 3), por importe total de 741.596,16 € (incluido IGIC) (exp. 584/2024 RO).
- (...) (antiguo Lotes 6), por importe total de 323.871,69 € (incluido IGIC) (exp. 594/2024 RO).

2. Consta en los expedientes remitidos que se ha otorgado el preceptivo trámite de audiencia a las empresas contratistas, a efectos de que procedieran a efectuar cuantas alegaciones y presentación de documentos y justificaciones estimaran oportuno, manifestando las empresas prestadoras del servicio su conformidad a la declaración de nulidad de los contratos.

3. Consta la emisión de los respectivos informes por el Letrado habilitado por la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos, sobre la declaración de nulidad de los contratos.

4. Con fecha 11 de julio de 2024 se emitieron las correspondientes Propuestas de Resolución en cada uno de los procedimientos de revisión de oficio, en las que se resuelve declarar la nulidad del servicio de limpieza realizado en centros docentes y dependencias administrativas dependientes de la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes (actualmente denominada Consejería de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes), por incurrir en la causa de nulidad prevista en el art. 47.1 e) LPACAP: «e) *Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido (...)* »; así como

autorizar, disponer y reconocer la obligación a favor de cada una de las empresas prestadoras de los servicios de conformidad con la facturas presentadas.

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 todas y cada una de las Propuestas de Resolución dictadas en los correspondientes procedimiento de revisión de revisión de oficio se contempla como causa de nulidad de pleno derecho de la contratación referida, la prevista en el art. 47.1.e) LPACAP: *«e) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido (...)»*, toda vez que se ha producido la continuidad en la prestación del servicio por la empresa adjudicataria más allá de la duración máxima de los respectivos contrato incluidas sus prórrogas.

Por tanto, procede analizar, en primer término, si concurre la causa de nulidad radical en al que se fundamenta la revisión de oficio.

La declaración de nulidad que se pretende en virtud de los indicados procedimientos de revisión de oficio, viene referida a la prestación del servicio de limpieza realizado en centros docentes y dependencias administrativas dependientes de la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes, durante el mes de junio de 2024.

Según los antecedentes expuestos, este servicio fue adjudicado por lotes a favor de distintas empresas por Resolución de la Consejería de Educación y Universidades de fecha 17 de noviembre de 2017.

En relación con la duración del contrato, debe advertirse que el PCAP disponía, en su cláusula 9, que la duración del contrato era de 27 meses, a contar del 1 de octubre de 2016. Se establecía además la posibilidad de prórroga por mutuo acuerdo, de conformidad con lo establecido en el art. 303.1 TRLCSP (vigente en ese momento), no pudiendo tener una duración superior a la vigencia inicial del contrato.

No obstante, resultó que la fecha 1 de octubre de 2016 como fecha inicial del cómputo del plazo de duración del contrato, devino de imposible cumplimiento, toda vez que en esa fecha no se formalizaron los contratos de servicios, ya que la adjudicación tuvo lugar, como se ha dicho, el 17 de noviembre de 2017, debido a la interposición de varios recursos especiales promovidos por las empresas licitadoras. Por lo que la fecha de duración del contrato debe computarse a partir de su formalización.

Por su parte, los distintos contratos formalizados con cada una de las empresas adjudicatarias disponían en su cláusula tercera el modo en que se computa el plazo

de vigencia durante el año 2018, de conformidad con lo establecido en la cláusula novena del pliego de cláusulas administrativas.

Y en algunos de los citados contratos, en concreto el formalizado con (...) (lotes 5, 8 y 9) y con UTE (...) (lotes 1 y 7), se especifica que el plazo de vigencia del contrato será a partir del día siguiente a la firma del documentos contractual y finalizará en todo caso el 31 de diciembre de 2018.

Se establecía, además, la posibilidad de prórroga del plazo de vigencia por mutuo acuerdo, de conformidad con lo establecido en el art. 303.1 TRLCSP.

Mediante Orden de 17 de diciembre de 2018 de la extinta Consejería de Educación y Universidades se autorizó la prórroga del plazo de ejecución de la contratación administrativa del servicio de limpieza de los centros docentes y dependencias administrativas de la Consejería de Educación y Universidades, de los contratos y por los períodos que se especifican en el apartado 3 del Fundamento II del presente Dictamen. Por lo que en noviembre de 2019 finalizaron los contratos de servicios.

Se señala en las Propuestas de Resolución que, dado que resultaba indispensable el servicio de limpieza en los centros docentes y dependencias administrativas, y no habiendo sido posible realizar las actuaciones para la iniciación del nuevo expediente de contratación antes del 12 de noviembre de 2019, se solicitó a las empresa contratistas la continuidad del servicio, toda vez que la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes (actualmente denominada Consejería de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes) no contaba con recursos suficientes para poder atender al mismo. Solicitud que obtuvo la conformidad de las empresas para la continuidad del servicio.

En cuanto al régimen jurídico aplicable estos contratos, concretamente en cuanto al plazo de duración y prórroga, debemos tener en cuenta que, al haberse adjudicado el 17 de diciembre de 2017 y por tanto, con anterioridad a la entrada en vigor el 9 de marzo de 2018, de la actual LCSP, de conformidad con la Disposición transitoria primera se regirán, en cuanto a sus efectos, cumplimiento y extinción, incluida su modificación, duración y régimen de prórrogas, deben regirse por la normativa anterior.

El art. 23 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP), regulaba el plazo de duración de la siguiente forma:

«1. Sin perjuicio de las normas especiales aplicables a determinados contratos, la duración de los contratos del sector público deberá establecerse teniendo en cuenta la naturaleza de las prestaciones, las características de su financiación y la necesidad de someter periódicamente a concurrencia la realización de las mismas.

2. El contrato podrá prever una o varias prórrogas siempre que sus características permanezcan inalterables durante el período de duración de éstas y que la concurrencia para su adjudicación haya sido realizada teniendo en cuenta la duración máxima del contrato, incluidos los períodos de prórroga.

La prórroga se acordará por el órgano de contratación y será obligatoria para el empresario, salvo que el contrato expresamente prevea lo contrario, sin que pueda producirse por el consentimiento tácito de las partes».

Y respecto del contrato de servicios el art. 303 TRLCSP dispone que no podrán tener un plazo de vigencia superior a cuatro años con las condiciones y límites establecidos en las respectivas normas presupuestarias de las Administraciones Públicas, si bien podrá preverse en el mismo contrato su prórroga por mutuo acuerdo de las partes antes de la finalización de aquél, siempre que la duración total del contrato, incluidas las prórrogas, no exceda de seis años, y que las prórrogas no superen, aislada o conjuntamente, el plazo fijado originariamente.

En dicho texto legal no se contiene una previsión, como la contenida en el vigente art. 29.4 LCSP, de prórroga obligatoria cuando al vencimiento de un contrato no se hubiese formalizado el nuevo contrato que garantice la continuidad de la prestación, supeditada a una serie de requisitos legales, que en cualquier caso, no concurren en el presente supuesto.

Por tanto, en este caso, nos encontramos con una prestación de servicios que continúa más allá de la duración de los contratos, incluidas sus prórrogas, que se prorroga de manera tácita infringiendo así lo dispuesto en el art. 23 TRLCSP y esa continuidad del servicio de manera tácita se prolonga durante un período de unos 5 años, más allá del plazo de duración del contrato de servicios, por lo que debió ser objeto de un nuevo procedimiento de licitación para la posterior adjudicación y formalización del correspondiente contrato.

Por tanto, la prestación de los servicios a partir de la fecha de finalización de la prórroga, y específicamente durante el período objeto del procedimiento de revisión de oficio (junio de 2024) sin haberse adjudicado el correspondiente contrato tras el

oportuno procedimiento de contratación, incurre en la causa de nulidad de pleno derecho del art. 47.1.e) LPACAP.

En la Propuesta de Resolución se indica que la Consejería de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes está realizando las gestiones correspondientes a efectos de sacar la licitación pública el referido servicio, lo que no deja de ser una mera declaración de intenciones si no se acredita qué trámites concretos se han llevado a efecto, para constatar el «*animus*» expreso de la Administración de contratar. A día de hoy no consta que se haya iniciado y se encuentre en trámite el procedimiento de contratación administrativa para la adjudicación formalización e inicio de la ejecución del respectivo contrato de servicios de limpieza de los centros docentes y dependencias administrativas dependientes de la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes.

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, siempre que concurran los requisitos establecido legalmente para acudir a esta vía excepcional.

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 radical, 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 junio 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 en el mes de junio de 2024, sin cobertura legal alguna.

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

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

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

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

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

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

De todo lo expuesto cabe concluir que, en los supuestos como 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 concluir que la Propuesta de Resolución debe liquidar el contrato por la cantidad igual al coste del servicio efectivamente realizado.

El incremento patrimonial, con el consiguiente empobrecimiento, resultaría de la ejecución de unos trabajos por el contratista en beneficio de la administración no abonados. No procede el interés moratorio de la Ley 3/2004 pues el fundamento de la deuda no es el contrato (nulo radicalmente), sino el abono de la prestación de imposible restitución en virtud de la doctrina del enriquecimiento injusto.

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

En relación con ello, ya en nuestros Dictámenes 452/2023, de 7 de noviembre de 2023, y 49/2024, de 25 de enero, señalábamos lo siguiente:

«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 proscribía 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, llevara 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 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, 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.

Esta situación, a todas luces irregular, y que se ha prolongado en el tiempo (al menos 5 años) debe cesar mediante el inicio efectivo del oportuno procedimiento de contratación conforme a las previsiones de la LCSP, y su finalización mediante adjudicación y formalización de los contratos correspondientes.

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

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

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

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

CONCLUSIÓN

Las Propuestas de Resolución por las que se declara la nulidad de los contratos de servicios de limpieza en centros docentes dependientes de la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes (actualmente Consejería de Educación, Formación profesional, Actividad física y Deportes), durante el mes de junio de 2024, se dictamina favorablemente, en virtud de los razonamientos expuestos, y con las advertencias indicadas, en el Fundamento IV del presente Dictamen.