Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 21 de noviembre 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 para la declaración de la nulidad del contrato que tiene por objeto la prestación del servicio de vigilancia y seguridad de los órganos de la Administración de Justicia en la provincia de Las Palmas, durante el periodo comprendido entre el 1 de septiembre de 2023 y el 30 de junio de 2024, realizado por la empresa (...) (EXP. 639/2024 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por la Sra. Consejera de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad el 9 de octubre de 2024, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el 14 de octubre de 2024, tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la prestación del servicio de vigilancia y seguridad de los órganos de la Administración de Justicia de la provincia de Las Palmas, prestado por la entidad mercantil (...), durante el periodo de 1 de septiembre de 2023 al 30 de junio de 2024.

2. La legitimación de la Sra. Consejera de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad 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

[*] **Ponente: Sr. Belda Quintana.**

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 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), porque el presente procedimiento se inició con posterioridad a su entrada en vigor.

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

3. En este caso, se ha otorgado el trámite de vista y audiencia a la empresa prestadora del servicio, quien, mediante escrito de fecha 2 de septiembre de 2024, manifiesta su conformidad «*al expediente de revisión de oficio y declaración de nulidad de actuaciones y al abono por compensación de los trabajos realizados durante el período 1 de diciembre de 2023 a 30 de junio de 2024, por un importe de que asciende a un total de (1.943.745,73 euros)».*

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

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

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

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

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

5. Por lo que se refiere al órgano competente para incoar y resolver el procedimiento, se indica en la Propuesta de Resolución que le corresponde a la Consejera de Presidencia, Administraciones Publicas, Justicia y Seguridad, de conformidad con lo dispuesto en el art. 41.3 LCSP, en relación con el art. 29.1, apartados e) y g), de la Ley 14/1990 de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Publicas de Canarias, al tener asignada la competencia para incoar y resolver los expedientes de revisión de oficio del departamento y agotar la vía administrativa.

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. Es la letra g) del apartado 1 del art. 29 de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, la que dispone que corresponde a los consejeros incoar y resolver los expedientes de revisión de oficio de los actos del propio Departamento, cuyas resoluciones agotan la vía administrativa de conformidad con lo dispuesto en el art. 6.7 del Decreto 108/2024, de 31 de julio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad.

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 en los citados dictámenes**,** 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) 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, la Consejera de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad.

6. En la Propuesta 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, que dispone que son nulos de pleno derecho los actos *«dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido (...) ».*

7. En lo que se refiere al plazo máximo para resolver, el art. 41.1 LCSP, en relación con la revisión de oficio de los actos preparatorios y de adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas viciados de nulidad, remite a la regulación que del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP, especialmente en su art. 106.5 LPACAP, que dispone que, cuando estos procedimientos se hubieran iniciado de oficio, como es el caso, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad. En el presente caso el procedimiento se inicia el 29 de agosto de 2024, por lo que el plazo se cumpliría el 29 de febrero de 2025.

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. Mediante Orden departamental n.º 65 de fecha 9 de abril de 2018, se adjudicó el expediente para la contratación del servicio de vigilancia y seguridad de los órganos de la Administración de Justicia de la Comunidad Autónoma de Canarias, siendo adjudicado el Lote I a la empresa (...), correspondiente a los órganos judiciales de la provincia de Las Palmas, por un importe total de cuatro millones setecientos veinte mil setecientos noventa y cuatro euros (4.720.794,00 €) sin incluir el IGIC, que deberá soportar la Administración, distribuidos en 1.535.527,10 euros para el ejercicio 2018, 2.360.397,00 euros para el ejercicio 2019 y 824.869,90 euros para el ejercicio 2020.

2. Dicho contrato fue formalizado entre las partes el día 7 de mayo de 2018, con un plazo de ejecución de dos años, a contar desde su formalización hasta el 6 de mayo de 2020.

3. En virtud de Orden departamental n.º 63 de 28 de abril de 2020, se autorizó la primera prórroga del citado contrato de servicio de vigilancia y seguridad de los órganos de la Administración de Justicia de la Comunidad Autónoma de Canarias (Lote I) suscrito con la empresa (...), el 7 de mayo de 2018, por un período de un mes, a contar desde el día 7 de mayo hasta el día 6 de junio de 2020.

4. Por Orden departamental n.º 85 de 1 de junio de 2020, se autorizó la segunda prórroga del citado contrato (Lote I), siendo el plazo de ejecución de esta segunda prórroga de 23 meses, desde el 7 de junio de 2020 hasta el 6 de mayo de 2022.

5. Agotadas las prórrogas del contrato, por Resolución n.º 597 de la Directora General de Relaciones con la Administración de Justicia de 4 de mayo de 2022, se inició la tramitación de un nuevo expediente de contratación del servicio de vigilancia y seguridad física de los edificios adscritos a sedes de los órganos de la Administración de Justicia de la Comunidad Autónoma, mediante procedimiento abierto y tramitación urgente, por un importe total de dieciséis millones novecientos noventa y cuatro mil trece euros con quince céntimos (16.994.013,15 €), incluido IGIC., que deberá ser soportado por la Administración, con el siguiente desglose:

- Lote I (Provincia de Las Palmas): 9.167.399,14 €

- Lote II (Provincia de Santa Cruz de Tenerife): 7.826.614,01 €

6. Con fecha 8 de septiembre de 2022 el expediente de contratación fue enviado a la Intervención General para emisión del informe de fiscalización previa.

La Intervención General ha emitido varios informes desfavorables del expediente, de fechas 28 de septiembre de 2022, 7 de marzo de 2023, 30 de junio de 2023 y 20 de noviembre de 2023, lo cual ha provocado modificaciones en el expediente y, en consecuencia, se ha producido un mayor retraso en su tramitación, por lo que resultó imposible la adjudicación del procedimiento durante la anualidad de 2023, enviándose nuevamente el expediente a revisión del órgano fiscalizador en diciembre de 2023.

7. Desde la finalización de la prórroga del contrato y por razones de interés público, la empresa (...), continuó realizando el servicio de vigilancia y seguridad de las sedes, oficinas y órganos judiciales de la Administración de Justicia de la provincia de Las Palmas, desde el 7 de mayo de 2022 y durante toda la anualidad de 2023 hasta la actualidad, a falta de adjudicación del nuevo contrato.

8. Mediante Resolución n.º 1473 de la Viceconsejera de Justicia, de fecha 7 de noviembre de 2022, se declaró la nulidad de las actuaciones correspondientes al servicio de vigilancia y seguridad de los órganos de la Administración de Justicia de la Comunidad Autónoma de Canarias, durante el período comprendido entre el 7 de mayo y el 30 de junio de 2022 para los órganos judiciales de la provincia de Las Palmas, y por el período comprendido entre el 11 de mayo y el 30 de junio de 2022 para los órganos judiciales de la provincia de Santa Cruz de Tenerife, por un importe total de setecientos ochenta y cuatro mil trescientos noventa y siete euros con noventa y dos céntimos (784.397,72 €) IGIC incluido.

9. Mediante Resolución n.º 1689 de la Viceconsejera de Justicia, de fecha 29 de diciembre de 2022, se declaró la nulidad de las actuaciones correspondiente al servicio de vigilancia y seguridad de los órganos de la judiciales de la provincia de Las Palmas, durante el período comprendido entre el 1 de julio y el 31 de octubre de 2022, por un importe total de novecientos sesenta y cinco mil doscientos noventa y dos euros con cincuenta y dos céntimos (965.292,52 €), IGIC incluido.

10. Por Resolución n.º 654 de la Viceconsejera de Justicia, de fecha 11 de abril de 2023, se declaró la nulidad de las actuaciones correspondiente al servicio de vigilancia y seguridad de los órganos de la judiciales de la provincia de Las Palmas, durante el período comprendido entre el 1 de noviembre de 2022 y el 28 de febrero

de 2023, por un importe total de novecientos noventa y siete mil quinientos cincuenta y seis euros con noventa y seis céntimos (997.556,96 €), IGIC incluido.

11. En fecha 10 de noviembre de 2023, se dictó Resolución n.º 2158 del Viceconsejero de Justicia y Seguridad, por la que se ha declaró la nulidad de actuaciones relativa al Lote I del servicio de vigilancia y seguridad de los órganos de la judiciales de la provincia de Las Palmas, comprendiendo el período de 1 de marzo al 31 de mayo de 2023, por un importe total de setecientos noventa y tres mil doscientos once euros con cuarenta y dos céntimos (793.211,42 €), IGIC incluido, sin que proceda indemnización por daños y perjuicios entre las partes.

12. Asimismo, por Resolución n.º 90/2023, del Viceconsejero de Justicia, de fecha 29 de diciembre de 2023, se declaró la última nulidad de las actuaciones correspondientes al servicio de vigilancia y seguridad de los órganos de la judiciales de la provincia de Las Palmas, durante el período comprendido entre el 1 de junio y el 31 de agosto de 2023, por un importe total de ochocientos cinco mil novecientos noventa euros con un céntimo (805.990,01 €) incluido IGIC.

13. Por Orden n.º 73/2024, de 31 de mayo, de la Consejera de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad, se acuerda el desistimiento del procedimiento de adjudicación relativo al nuevo expediente de vigilancia y seguridad de los edificios adscritos a las sedes de los órganos de la Administración de Justicia de la Comunidad Autónoma de Canarias, por procedimiento abierto, regulación armonizada y tramitación de urgencia, por motivo de nulidad relativo al cálculo incorrecto del importe de licitación del nuevo contrato, en atención a los listados de subrogación del personal de la anualidad 2024.

14. La empresa (...) ha continuado prestando el servicio de vigilancia y seguridad en la provincia de Las Palmas, desde el 1 de septiembre de 2023 hasta la actualidad, sin cobertura contractual. Durante este período, dicha empresa ha presentado las correspondientes facturas para su abono, ascendiendo el importe total pendiente de abono a la cantidad de 1.943.745,73 €.

No obstante, se indica en la Propuesta de Resolución que el periodo comprendido entre el 1 de septiembre y 30 de noviembre de 2023, por los servicios de vigilancia y seguridad de la provincia de Las Palmas prestados por la mercantil citada, que asciende a la cantidad de 803.406,83 euros ya han sido abonados anticipadamente, pues si bien se inició el expediente de revisión de oficio y nulidad de actuaciones para el abono de un importe de 803.406,83 euros correspondiente a dicho período, no estando concluido el expediente de revisión de oficio y la correspondiente orden

de aprobación del gasto, en fecha 31 de diciembre de 2023 se contabilizo por error el documento contable por el citado importe, a favor de la empresa (...) Se señala, así en la propia Propuesta de Resolución que *«Es por ello, que aunque el presente expediente de revisión de oficio y declaración de la nulidad de actuaciones debe abarcar el periodo comprendido entre el 1 de septiembre y 30 de noviembre de 2023, por los servicios de vigilancia y seguridad de la provincia de Las Palmas prestados por la mercantil citada, no procede la indemnización de los trabajos prestados por importe de 803.406,83 euros, al haber sido abonados por error anticipadamente.*

Por otra parte, existió conformidad por escrito de la mercantil de fecha 29 de diciembre de 2023, que el importe satisfecho correspondía efectivamente al período del servicio desde 1 de septiembre a 30 de noviembre de 2023 (tres mensualidades), que las facturas fueron presentadas ante el órgano gestor de la contratación, y que los importes se corresponden con los precios de mercado y los satisfechos en anteriores expedientes de nulidad de actuaciones.

Por tanto, produciéndose por error el abono del importe del citado documento contable de fecha 31 de diciembre de 2023, correspondiente al período del servicio de vigilancia de los meses de septiembre, octubre y noviembre de 2023, por importe de 803.406,83 euros, debe entenderse convalidado dicho abono en la tramitación y aprobación del presente expediente, sin que exista actualmente la obligación de la Administración de indemnizar los servicios porque ya lo fueron en fecha 31 de diciembre de 2023».

15. La empresa (...) por el servicio de vigilancia y seguridad de los órganos de la Administración de Justicia de la provincia de Las Palmas por el periodo comprendido entre el 1 de diciembre de 2023 al 30 de junio de 2024, presenta facturas por un importe total de 1.943.745,73 euros.

La empresa mencionada ha realizado el referido servicio de vigilancia y seguridad a entera satisfacción de la Administración, no siendo imputable a la citada entidad la nulidad de actuaciones. Los importes a que asciende el servicio prestado por la empresa se encuentran dentro de los precios de mercado vigentes en la actualidad. Existe crédito adecuado y suficiente en la aplicación presupuestaria 08.18.112A.227.01. «*Seguridad y Vigilancia*», para el abono de los servicios prestados a la empresa (...) por el servicio de vigilancia y seguridad de los órganos de la Administración de Justicia de la provincia de Las Palmas por el periodo comprendido entre el 1 de diciembre de 2023 al 30 de junio de 2024, por un importe total de 1.943.745,73 euros.

III

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

1. Mediante Resolución de la Directora General de Relaciones con la Administración de Justicia n.º 1567/2024 de 29 de agosto de 2024 se acuerda iniciar *«expediente de revisión de oficio y nulidad de actuaciones, relativo al servicio de vigilancia y seguridad de los órganos de la Administración de Justicia de la provincia de Las Palmas, prestado por la entidad mercantil (...), durante el periodo de 1 de septiembre de 2023 al 30 de junio de 2024, sin cobertura contractual, así como el reconocimiento del gasto y autorización del abono por compensación de los trabajos realizados durante el período desde el 1 de diciembre de 2023 al 30 de junio de 2024, por importe de 1.943.745,73 euros, incluido IGIC, y excluyendo el periodo de prestación de servicios de 1 de septiembre de 2023 al 30 de noviembre de 2023, al haber sido abonado por error de la Administración anticipadamente, mediante documento contable ADO num. 600504521 de 31 de diciembre de 2023».*

2. Consta conformidad de la empresa prestadora del servicio a la declaración de nulidad mediante escrito firmado el 2 de septiembre de 2024.

3. El 4 de octubre de 2024 se emite informe por la Letrada habilitada por la Viceconsejería de los Servicios jurídicos del Gobierno de Canarias sobre la declaración de nulidad del contrato, que considera ajustada a Derecho la Propuesta de Orden remitida, y añade: *«No obstante, se recuerda que la declaración de nulidad de un contrato es excepcional por lo que deben adoptarse las medidas necesarias para evitar la prestación de servicios a la Administración sin contar con el preceptivo contrato que le de soporte jurídico. A este respecto, cabe señalar que desde que finalizó el contrato que daba cobertura al servicio de vigilancia y seguridad de los órganos judiciales de la provincia de Las Palmas, esta letrada ya ha emitido cuatro informes respecto a un procedimiento de declaración de nulidad de este servicio: Informes 20/2022, de 30 de diciembre y 12/2023, de 10 de abril (como letrada habilitada de la extinta Consejería de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad) e informes 9/2023, de 6 de noviembre y 21/2023, de 28 de diciembre (como letrada habilitada de la Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad)».*

4. El 1 de octubre de 2024 se dicta la correspondiente Propuesta de Resolución en cuya virtud se propone:

«1.- Declarar, conforme a la normativa citada, la nulidad de las actuaciones, relativa al servicio de vigilancia y seguridad de los órganos de la Administración de Justicia de la

provincia de Las Palmas, prestado por la entidad mercantil (...), durante el periodo de 1 de septiembre de 2023 al 30 de junio de 2024, sin cobertura contractual.

2.- Autorizar, en concepto de indemnización por los servicios realizados, el abono con cargo a la aplicación presupuestaria 08.18.112A.227.01. "Seguridad y Vigilancia", del servicio de vigilancia y seguridad prestado durante el periodo de 1 de diciembre de 2023 al 30 de junio de 2024, por importe de un millón novecientos cuarenta y tres mil setecientos cuarenta y cinco euros con setenta y tres céntimos (1.943.745,73 euros) incluido IGIC, ya que el periodo desde 1 de septiembre a 30 de noviembre de 2023, fue abonado mediante documento ADO núm. 600504521 contabilizado el 31 de diciembre de 2023».

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, se pretende mediante el procedimiento de revisión de oficio la declaración de nulidad del servicio de vigilancia y seguridad de los órganos de la Administración de Justicia de la provincia de Las Palmas, prestado por la entidad mercantil (...), durante el periodo de 1 de septiembre de 2023 al 30 de junio de 2024.

Dicho servicio se ha venido prestando sin cobertura contractual desde el 7 de mayo de 2022, al haber finalizado el 6 de mayo de 2022 la última prórroga del contrato de servicios de vigilancia y seguridad de los órganos de la Administración de Justicia de la Comunidad Autónoma de Canarias (Lote I) suscrito con la empresa (...).

En la Propuesta de Resolución se indica que la causa que da lugar a la declaración de nulidad, es la continuidad en la prestación del servicio por la empresa adjudicataria más allá de la duración máxima del contrato incluidas sus prórrogas, por lo que el supuesto se incardina en la causa prevista en el art. 47.1.e) LPACAP: *«e) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido (...) ».*

Según consta en el expediente, el contrato fue formalizado el día 7 de mayo de 2018, con un plazo de ejecución de dos años, a contar desde su formalización. Se formaliza la primera prórroga el 28 de abril de 2020, por un período de un mes, a contar desde el día 7 de mayo hasta el día 6 de junio de 2020. Y el 1 de junio de 2020, se autorizó la segunda prórroga del citado contrato (Lote I), siendo el plazo de ejecución de esta segunda prórroga de 23 meses, desde el 7 de junio de 2020 hasta el 6 de mayo de 2022.

Sin embargo, llegado el vencimiento del contrato, la empresa continúa prestando el servicio, a pesar de su extinción, sin haberse formalizado nueva prórroga, vulnerando así lo dispuesto en el art. 29.2 LCSP que dispone que «*en ningún caso podrá producirse la prórroga por el consentimiento tácito de las partes».*

Se han tramitado hasta cinco expedientes de revisión de oficio para declarar la nulidad de las actuaciones correspondiente a este servicio de vigilancia y seguridad de los órganos de la judiciales de la provincia de Las Palmas, el último de ellos correspondiente al período comprendido entre el 1 de junio y el 31 de agosto de 2023.

La prestación del servicio que nos ocupa en este nuevo expediente de revisión de oficio viene referida al período del 1 de septiembre de 2023 al 30 de junio de 2024.

En la Propuesta Resolución se indica que por Resolución n.º 597 de la Directora General de Relaciones con la Administración de Justicia de 4 de mayo de 2022, se inició la tramitación de un nuevo expediente de contratación del servicio de vigilancia y seguridad física de los edificios adscritos a sedes de los órganos de la Administración de Justicia de la Comunidad Autónoma, sin embargo, finalmente se acordó el desistimiento del procedimiento de adjudicación por Orden n.º 73/2024, de 31 de mayo, de la Consejera de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad, a causa del cálculo incorrecto del importe de licitación del nuevo contrato.

De este modo, si bien consta el «*animus*» expreso de la Administración de contratar conforme a los procedimientos previstos en el LCSP, existió una falta de previsión a la hora de iniciar, con la debida antelación, la tramitación necesaria para llevar a efecto el procedimiento de licitación**,** pues consta que el contrato finalizaba el 6 de mayo de 2022 y el procedimiento para licitar esos servicios se inició el 4 de mayo de 2022, de forma que era imposible que estuviera formalizado antes de la finalización del contrato.

Ese procedimiento de licitación debe ser iniciado y tramitado oportunamente para garantizar los principios básicos a los que debe sujetarse la actuación de la Administración pública, de servicio con objetividad a los intereses generales, con sometimiento pleno a la legalidad, así como a los principios que rigen la contratación de no discriminación, igualdad de trato, publicidad y transparencia y concurrencia. Prescindir total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido vulnera los principios básicos de la contratación administrativa previstos en el art. 1 LCSP, de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos; así como el de asegurar una eficiente utilización de los fondos públicos. De otra parte, la contratación verbal se prohíbe (art. 37 LCSP), salvo que se trate de un contrato que

tenga el carácter de emergencia, siempre que concurren los requisitos establecidos 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, de la documentación obrante en el expediente se desprende que una vez vencido el contrato anterior y sus prórrogas, mientras se regularizaba la contratación de este servicio, llevándose a cabo la tramitación de un nuevo contrato en la forma legalmente prevista, se prorrogó tácitamente el referido servicio al objeto de mantener la seguridad en todos los órganos, sedes y oficinas judiciales de nuestra Comunidad Autónoma, por lo que pese

a su evidente nulidad radical, se continuaron efectuando prestaciones por parte de la empresa contratista sin la debida cobertura de procedimiento contractual alguno, entre ellas las correspondiente al período que vas desde el 1 de septiembre de 2023 al 30 de junio de 2024, objeto del presente procedimiento.

Por tanto, se ha continuado prestando el servicio una vez finalizado el anterior contrato, prorrogándose tácitamente el mismo, lo que no permite el art. 29.2 LCSP; por lo que la contratación del referido servicio a partir del 7 de mayo de 2022 y, en este caso, entre el 1 de septiembre de 2023 y el 30 de junio de 2024, es nula conforme a lo previsto en los arts. 39.1 LCSP y 47.1, letra e) LPACAP, incumpliéndose de forma palmaria y evidente la normativa y principios de la LCSP sobre licitación y adjudicación de contratos.

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.

En el presente caso se acude a la prórroga tácita del contrato, manteniendo las mismas condiciones que el contrato vencido y mientras se tramita un nuevo contrato con nuevas condiciones.

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 debido, como se dijo, a la necesidad de mantener la seguridad en todos los órganos, sedes y oficinas judiciales de nuestra Comunidad Autónoma, lo cual es necesario para lograr el funcionamiento de los edificios públicos.

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.

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 prestación del servicio desde el 1 de septiembre de 2023 al 30 de junio de 2024, sin cobertura legal alguna.

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

Todo ello sin perjuicio de las responsabilidades que, vinculadas a esta práctica irregular de contratación pública, pudieran derivarse para el personal al servicio de las Administraciones públicas (disposición adicional vigésima octava 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 en el presente caso, en que la contratista ha manifestado buena fe, prestando el servicio a satisfacción de la Administración, aun concurriendo causa de nulidad al haberse dictado los actos preparatorios del contrato de vigilancia y seguridad, 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, posteriormente reiterado en multitud de dictámenes -a los cuales nos remitimos para evitar reiteraciones-, señalábamos que 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. Asimismo**,** 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 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 del contrato correspondiente.

8. Para concluir, 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».*

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la prestación del servicio de vigilancia y seguridad de los órganos de la Administración de Justicia de la provincia de Las Palmas, prestado por la entidad mercantil (...), durante el periodo de 1 de septiembre de 2023 al 30 de junio de 2024, se considera conforme a Derecho, dictaminándose favorablemente, en virtud de los razonamientos expuestos, y con las advertencias indicadas, en el Fundamento IV del presente Dictamen.