Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 8 1 / 2 0 2 5

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 26 de junio de 2025.

Dictamen solicitado por la Excma. Sra. Consejera de Turismo y Empleo del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la prestación del servicio de mensajería urgente realizado por la entidad (...), durante el período de marzo a agosto de 2023 (EXP. 242/2025 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por la Excma. Sra. Consejera de Turismo y Empleo el 23 de mayo de 2025, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el 26 de mayo de 2025, tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la prestación del servicio de mensajería urgente realizado por la entidad (...), durante el período de marzo a agosto de 2023.

2. La legitimación de la Excma. Sra. Consejera de Turismo y Empleo 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).

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).

---

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

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. Se ha otorgado el trámite de vista y audiencia a la empresa prestadora del servicio, quien, mediante escrito de alegaciones presentado el 23 de abril de 2025, manifiesta su conformidad a la declaración de nulidad.

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 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 a la competencia para incoar y resolver el 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 este caso, corresponde a la Consejera de Turismo y Empleo, tal y como se dispone en el fundamento de Derecho segundo de la Propuesta de Resolución.

En efecto, como ha sostenido este Consejo Consultivo en sus Dictámenes 272, 273, 274, 275 y 276/2024, todos de 4 de junio, con cita de la STC 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-, 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*». Todo ello, sin perjuicio de que esta competencia pueda ser delegada en otros órganos conforme autoriza la propia Ley 14/1990 en su art. 31.3. Sin embargo, esta delegación, en tanto que la competencia está atribuida por la Ley y residenciada en la persona titular del Departamento, debe ser objeto de un acto de delegación expreso y que cumpla con los requisitos previstos en el art. 9, apartados 2, 3 y 4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), normativa básica de aplicación en esta materia.

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, como se ha dicho, el art. 41.1 LCSP, en relación con la revisión de oficio de los actos preparatorios y de adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas viciados de nulidad, remite a la regulación que del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP, especialmente en su art. 106.5 LPACAP, que dispone que, cuando estos procedimientos se hubieran iniciado de oficio, como es el caso, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad. En el presente caso el procedimiento se inició el 9 de abril de 2025, por lo que el plazo se cumpliría el 9 de octubre de 2025.

II

Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento de revisión de oficio, derivados de la documentación que obra en el expediente remitido, son los siguientes:

- La entonces Dirección General de Ordenación y Promoción Turística cuenta con una serie de publicaciones y libros que se han venido realizando en los últimos años en relación con los proyectos que son de su competencia, en concreto diversas publicaciones del proyecto «*Ecoáreas mardetodos» («Embarcaciones históricas y tradicionales de Canarias» y «Turismo, Paisaje y Futuro»)* y del proyecto «*Camino de Santiago entre Volcanes (guías del peregrino, guías gastronómicas, mapas)».*

Dichas publicaciones fueron distribuidas a distintas personas y entidades tanto de Canarias como del exterior por orden del Director General de Ordenación y Promoción Turística, para lo que se encargó a la empresa (...) la ejecución de los diferentes envíos.

Por tanto, la entidad (...) efectuó durante el año 2023 varias prestaciones de servicio de mensajería urgente que consistieron en el envío de determinadas publicaciones, - ejemplares del libro «*Embarcaciones Históricas y Tradicionales de Canarias*», o del libro «*Turismo, Paisaje. Futuro*», y del proyecto «*Camino de Santiago entre Volcanes*» -, que fueron distribuidas a distintas personas y entidades, a solicitud de la Dirección General de Ordenación y Promoción Turística.

El importe total de las prestaciones realizadas, según las facturas presentadas por la empresa, asciende a 18.690,25 €, de las cuales algunas han sido ya abonadas a la empresa prestadora del servicio, quedando pendiente de abono las siguientes facturas:

- Factura n.º 13273 de 7 de junio de 2023 por importe de 2.504,22 € (Incluido IGIC).

- Factura n.º 013705 de 7 de agosto de 2023 por importe de 2.488,53 € (Incluido IGIC).

- Según el informe emitido por el Servicio de Inspección de la Dirección General de Ordenación, Formación y Promoción Turística, no constan antecedentes de procedimiento de contratación para la prestación del servicio, por parte del órgano de contratación, aunque obra documentación que se aporta como anexos al informe, por la que se considera acreditada la existencia de la voluntad y autorización por parte del órgano de contratación de la prestación del servicio.

- Por la Dirección General de Ordenación, Formación y Promoción Turística se emite Informe-Propuesta en el que se informa sobre los siguientes extremos:

«Causa que motiva la nulidad de las actuaciones: La falta de formalización del contrato nos lleva a concluir que estamos ante un contrato verbal, y por tanto nulo de pleno derecho según lo recogido entre otros en el artículo 47.1.e) de la LPACAP (omisión total y absoluta de procedimiento). Asimismo, se ha de remarcar que el pago de cualquiera de las dos facturas pendientes superaría la limitación de contratación de 15.000,00 € en los contratos menores (Lo cual consta en la captura sacada del aplicativo que se aporta como anexo). Pues existen en Seflogic pagos realizados a durante el mismo año a esa misma empresa. Tales causas no son, en ningún caso, imputables al tercero.

- Prestación realizada por el tercero: los servicios se prestaron efectivamente y a satisfacción de la Dirección General como se expone en el antecedente primero. Además ello se desprende del contenido de los siguientes anexos que permiten entender en que consistieron los envíos. Se aportan documentos de recogida de los envíos.

Se aportan facturas presentadas por la empresa anexas a las facturas correspondientes al seflogic que permite ver el detalle de lo que consistieron algunos envíos.

Se aportan correos electrónicos que reflejan algunos de los servicios prestados que consistieron en el traslado de libros del archivo de Promotur al edificio múltiples III.

- Valoración económica de la prestación realizada y adecuación a los precios de mercado en el momento de su ejecución: En la medida que envíos similares fueron desempeñados por la misma empresa, para la entonces Dirección General de Ordenación y Promoción Turística a lo largo del mismo año. Cabe entender que tales envíos se realizaron con la suficiente valoración de los precios de mercado en el momento de la ejecución. Para lo cual se aportan anexas las restantes facturas efectivamente abonadas por envíos similares que se desprenden de la captura de seflogic también aportada.

- Realización de la prestación a entera satisfacción de la Administración: los servicios se realizaron durante los meses de junio y agosto de 2023 a entera satisfacción del órgano de contratación.

- Imposibilidad de restituir las prestaciones: los servicios se han prestado en tiempo y forma y dada su naturaleza envíos de paquetería, no tiene sentido hablar de restitución de las prestaciones.

- La improcedencia de abonar a la contratista adicionales daños y perjuicios: Pues no se puede considerar que la prestación del servicio de referencia sin la cobertura jurídica formal haya causado ningún daño o perjuicio adicional a la contratista».

Se propone:

«Primero.- Que por la Secretaria General Técnica de Turismo y Empleo conforme con la Consejera de Turismo y Empleo se inicie el procedimiento para la revisión de oficio y declaración de nulidad de los servicios de envío urgente prestados por la empresa (...), CIF (...), en los meses de junio y agosto de 2023, cuyas facturas se unen como anexo a este informe propuesta. El importe global de las facturas presentadas asciende al importe total de cuatro mil novecientos noventa y dos euros con setenta y cinco céntimos (4.992,75euros) IGIC incluido; Y se desglosan;

De la factura número 13273, Serie A, con fecha 7 de junio de 2023, por importe de 2.504,22 € (Incluido IGIC 72,93 €)

Y la factura número 013705, Serie A, con fecha 7 de agosto de 2023, por importe de 2.488,53 € (Incluido IGIC 72,48 €)

Segundo.- Que se realicen los trámites precisos para resarcir a la citada empresa por el importe indicado, en concepto de facturas emitidas y no abonadas por servicios efectivamente prestados a plena satisfacción, existiendo a tal efecto crédito adecuado y suficiente en la partida presupuestaria 16.04.432G.640.22.00 (Estudios y trabajos técnicos) Fondo 7900029, PI/LA 226G0316 Proyecto Ecoturazul, del Programa FEDER 2021-2027».

III

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

1. El procedimiento se inicia por Orden n.º 190/2025 de 9 de abril de 2025 de la Consejería de Turismo y Empleo por la que se acuerda iniciar el procedimiento de revisión de oficio para la declaración de nulidad del contrato que tiene por objeto la prestación del servicio de mensajería urgente realizado por la entidad (...), durante el año 2023 (meses de marzo a agosto) por incurrir en la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el artículo 47.1, apartados e) LPACAP.

2. Se ha otorgado el preceptivo trámite de audiencia a la empresa contratista, que mostró su conformidad con la declaración de nulidad, mediante escrito de alegaciones presentado el 23 de abril de 2025.

3. El día 12 de mayo de 2025 se emite informe por la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias. En dicho informe se pone de manifiesto la existencia de contradicción en relación con el período en el que se prestó el servicio de mensajería urgente cuya declaración de nulidad es objeto del presente procedimiento de revisión de oficio, toda vez que en el Informe-Propuesta del Jefe de Servicio de Promoción Turística de 14 de febrero de 2025 suscrito, asimismo, el 17 de febrero de 2025 por el Director General de Ordenación, Formación y Promoción Turística, se alude a que «*los servicios se realizaron durante los meses de junio y agosto de 2023*», en cambio, en los Informes-Propuesta de la Secretaría General Técnica (de 9 y 30 de abril de 2025), en la Orden de inicio del procedimiento y en el borrador trasladado, se hace referencia a los meses de marzo a agosto.

4. El 22 de mayo de 2025 se emite informe aclaratorio por la Dirección General de Ordenación, Formación y Promoción Turística por el que se indica que si bien los distintos servicios prestados por la empresa (...) en el año 2023 se realizaron a lo largo de los meses de marzo a agosto, los servicios que aún están pendientes de abonar son los que se realizaron durante los meses de junio y agosto de 2023.

5. El 22 de mayo de 2025 se dicta la correspondiente Propuesta de Resolución en cuya virtud se propone a la persona titular de la Consejería de Turismo y Empleo se dicte Orden que declare:

«PRIMERO.- Declarar de nulidad del contrato que tiene por objeto la prestación del servicio de mensajería urgente realizado por la entidad (...), durante el año 2023 (meses de marzo a agosto) por incurrir en la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el artículo 47.1, apartados e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. (Procedimiento de revisión de oficio n.º 01/25 C)

SEGUNDO.- Acordar la liquidación de la citada contratación y el abono a dicha entidad del valor de la prestación que asciende a la cantidad de CUATRO MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y DOS EUROS CON SETENTA Y CINCO CÉNTIMOS (4.992,75 €), con IGIC incluido, correspondientes a las prestaciones ejecutadas que derivan de las facturas pendientes identificadas con los n.º 13273 y 013705, por importes, respectivamente, de 2.504,22 € (Incluido IGIC 72,93 €) y 2.488,53 € (Incluido IGIC 72,48 €), con cargo a la aplicación presupuestaria 1604 432G 6402200 7900029 226G0316 PROYECTO ECOTURAZUL POC 2021-2027 Anualidad 2025.

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

IV

1. Este Consejo Consultivo, siguiendo constante y abundante jurisprudencia del Tribunal Supremo, ha reiterado que la revisión de oficio supone el examen por la Administración de la legalidad de sus propios actos y en razón de los vicios e infracciones legales que le son imputables a los mismos, es decir, que por formar parte de su contenido, formal o sustantivo, le son atribuibles y susceptibles de valoración y corrección por la propia Administración autora del acto en el ejercicio de 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 contrato administrativo relativo a la prestación del servicio consistente en mensajería urgente realizado por la empresa (...) durante el periodo comprendido entre los meses de marzo a agosto de 2023.

La causa de nulidad de pleno Derecho invocada por la Administración es la prevista 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 (...)* ».

Según se indica en la Propuesta de Resolución, resulta acreditado que la entidad (...) efectuó durante el año 2023 varias prestaciones de servicio de mensajería urgente que consistieron en el envío de determinadas publicaciones, que fueron distribuidas a distintas personas y entidades en cumplimiento de la solicitud a tal efecto efectuada por la Administración. Se constata que se ha llevado a cabo una prestación por un importe que superó el umbral de 15.000 euros de valor estimado previsto en el art. 118.1 LCSP para que un contrato de servicios sea calificable de contrato menor y pueda, por tanto, adjudicarse *« (...) directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación, cumpliendo con las normas establecidas en el artículo 118»* (art. 131.3 LCSP). Por tanto, la prestación fue solicitada por la Administración a la contratista prescindiendo total y absolutamente del procedimiento de adjudicación que correspondía y eludiendo los principios de publicidad y concurrencia; incurriendo, por tanto, en el vicio de nulidad de pleno derecho del art. 47.1.e) LPACAP, al que se remite el art. 39.1 LCSP.

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 por parte de la empresa contratista sin la debida cobertura de procedimiento contractual alguno, entre ellas las correspondientes al período que va desde marzo a agosto de 2023, 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 prestación del servicio desde marzo a agosto de 2023 sin cobertura legal alguna. Ahora bien, respecto a la liquidación correspondiente, consta que en dicho período fueron abonadas las facturas correspondientes, salvo las siguientes:

- La factura número 13273, Serie A, con fecha 7 de junio de 2023, por importe de 2.504,22 € (Incluido IGIC 72,93 €).

- La factura número 013705, Serie A, con fecha 7 de agosto de 2023, por importe de 2.488,53 € (Incluido IGIC 72,48 €).

Por tanto, la liquidación debe referirse exclusivamente a tales facturas pendientes de abono.

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, y pendientes de abono, 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 y no abonado.

El incremento patrimonial, con el consiguiente empobrecimiento, resultaría de la ejecución de unos trabajos por el contratista en beneficio de la Administración no abonados.

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

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

Del mismo modo, declarada la nulidad de pleno Derecho, no debería continuar la prestación de ese servicio, sin que se articule a través del correspondiente procedimiento de contratación, con la adjudicación y formalización del contrato que le dé sustento, por cuanto, la Administración pública debe actuar con sometimiento pleno a la ley y al Derecho (art. 103.1 CE), y por tanto la prosecución del interés público sólo podrá materializarse dentro de la legalidad. La continuidad en la prestación del servicio en las mismas condiciones (contratación verbal) pese a que la Administración, autora del acto viciado de nulidad radical, ya lo ha declarado nulo de pleno Derecho, continuando y reincidiendo en la misma actuación contraria a Derecho, determina la exigencia de las responsabilidades que procedan.

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.

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».*

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 mensajería urgente realizado por la entidad (...), durante el año 2023 (meses de marzo a agosto), se considera conforme a Derecho, dictaminándose favorablemente, en virtud de los razonamientos expuestos en el Fundamento IV del presente Dictamen, sin perjuicio de las advertencias formuladas en los apartados 7 y 8 del indicado Fundamento.