Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 2.ª)

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

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Puerto del Rosario en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación del «Servicio de seguridad y vigilancia para el Carnaval 2025 en Puerto del Rosario», adjudicado a la entidad (...) (EXP. 243/2025 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por oficio de 23 de mayo de 2025 del Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Puerto del Rosario, (con entrada en este Consejo Consultivo el día 26 de mayo de 2025), es la Propuesta de Resolución emitida en el procedimiento de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación del «*Servicio de seguridad y vigilancia para el Carnaval 2025 en Puerto del Rosario»,* adjudicado a la entidad (...), por importe de 40.340,70 euros (IGIC incluido).

2. La legitimación del Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Puerto del Rosario para solicitar el dictamen, su carácter preceptivo y la competencia de este Consejo Consultivo para emitirlos resultan de los arts. 11.1.D.b) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación con el art. 34.2 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 (en adelante, TRLCSP), norma básica aplicable al presente supuesto porque el contrato prorrogado que se pretende declarar nulo fue iniciado bajo su vigencia.

También es de aplicación, subsidiariamente, de acuerdo con lo establecido en la Disposición final cuarta, apartado 1 LCSP, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del

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

Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), porque el presente procedimiento se inició con posterioridad a su entrada en vigor.

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

3. En este procedimiento se ha otorgado preceptivo trámite de vista y audiencia al contratista, quien no formuló alegaciones en el plazo conferido.

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

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

4. La regulación del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP, puesto que el art. 41.1 LCSP, en relación con la revisión de oficio de los actos preparatorios y de adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas viciados de nulidad, remite a la regulación que del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, actualmente prevista 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. La competencia para resolver el presente procedimiento le corresponde al órgano de contratación, en virtud de lo previsto en el art. 41.3 LCSP, que en este caso es el Alcalde, sin perjuicio de la delegación de competencias, como sucede en el presente caso en que se ha delegado la competencia en virtud del Decreto de la Alcaldía n.º 3.124/2023 de fecha de 19 de junio de 2023, a la Sra. Concejala Delegada en materia de contratación.

6. En la Propuesta de Resolución, la Administración municipal afirma la nulidad de pleno derecho del contrato considerando que « (…) *A la vista de los hechos y del expediente tal y como se señaló en el Informe-Propuesta de Resolución de fecha de 7 de abril del 2025, se considera que se incurre en causa de nulidad de pleno derecho en virtud a lo establecido en el artículo 39 de la LCSP reseñado precedentemente, que establece que son causas de nulidad de derecho administrativo las indicadas en el artículo 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en los que se prevé entre otras la nulidad de aquellos actos dictados por Órgano manifiestamente incompetente, que corresponde con uno de los motivos de nulidad que nos ocupa, dado que la Sra. Concejala Delegada de Festejos y Actos Populares, (entendiendo como ésta la persona que plasmó o autorizó la incorporación del sello que sustituye la firma del documento privado) no tiene competencias para el contrato público de servicios que origina el presente expediente. Así mismo y en aplicación del precitado artículo se ha de reconocer la nulidad de los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, siendo el formato de un contrato privado un documento que no se ajusta a los requisitos propios de la LCSP. Por otro lado el contrato administrativo "original" de servicios de seguridad y vigilancia para el Carnaval 2025 de Puerto del Rosario, se tramitó aplicando lo previsto en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público y demás disposiciones vigentes en materia de contratación, el cual se encontraba en fecha de 11 de febrero del 2025, en una fase inicial de aprobación del expediente, por lo que no cabía reconocer a la entidad (…) la condición de adjudicataria del contrato*» (Consideración Segunda de la Propuesta de Resolución).

7. A su vez, el art. 41.1 LCSP, en relación con la revisión de oficio de los actos preparatorios y de adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas viciados de nulidad, remite a la regulación que del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP, especialmente en su art. 106.5 LPACAP, al disponer que, cuando estos procedimientos se hubieran iniciado de oficio, como es el caso en el que se inició la tramitación mediante Resolución de 9 de abril de 2025, de la Concejala Delegada de Contratación, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad, plazo que se cumpliría el 6 de octubre de 2025, por lo que el procedimiento no está caducado.

II

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

- Mediante Resolución de la Concejala de Contratación n.º 513 de fecha 10 de febrero de 2025, se acuerda aprobar el expediente de contratación del «*Servicio de Seguridad y Vigilancia para el Carnaval 2025*» mediante procedimiento negociado sin publicidad previsto en el art. 168.a) 2.º LCSP, habiéndose enviado las solicitudes de oferta a las entidades a invitar, en fecha 12 de febrero de 2025, a través de la plataforma de contratación del sector público.

- Con fecha 11 de febrero de 2025 se suscribe contrato de arrendamiento de servicios entre el Ayuntamiento de Puerto del Rosario y la entidad (...), cuyo objeto era la seguridad y vigilancia del Carnaval 2025, con una duración de 27 días -del 12 de febrero al 10 de marzo de 2025-, y por un precio de 40.340,70 euros (IGIC incluido).

- Que, una vez finalizado el plazo de presentación de ofertas, el Órgano de Contratación dio comienzo a la apertura de los sobres electrónicos, habiéndose presentado únicamente al proceso la entidad (...), proponiéndose como la entidad mejor valorada, y requiriéndole el día 21 de febrero de 2025, la documentación previa a la adjudicación.

- Dado que por la entidad no se presentó toda la documentación previa para ser adjudicatario del procedimiento, es por lo que se le concedió un plazo de subsanación de tres días para que subsanara la documentación del requerimiento.

- Finalizado el plazo de subsanación, el día 27 de febrero 2025, la entidad no presentó la documentación solicitada, por lo que mediante Resolución n.º 2025001049 de fecha 14 de marzo 2025, se resolvió:

«PRIMERO. - Tener por retirada la oferta de la (...). con CIF: (...) del procedimiento denominado "SEGURIDAD Y VIGILANCIA PARA EL CARNAVAL 2025" , al no haber subsanado la documentación requerida para ser adjudicatario del contrato.

SEGUNDO. - Incoar expediente para exigir el 3% del importe del presupuesto base de licitación, en concepto de penalidades, según el artículo 150.2 de la LCSP, por una cuantía de MIL CIENTO TREINTA Y UN EUROS CON CUARENTA Y SEIS CÉNTIMOS (1.131,46€).

TERCERO. - Acordar la devolución de la diferencia de la garantía definitiva constituida por el licitador (...). con CIF: (...), en la modalidad de metálico, por importe de setecientos cuarenta y tres euros con sesenta y dos céntimos (743,62€), en la cuenta corriente número establecida en su alta terceros.

CUARTO. - Declarar desierto procedimiento denominado "SEGURIDAD Y VIGILANCIA PARA EL CARNAVAL 2025", ante la ausencia de licitadores. (...) "».

- Con fecha 7 de abril de 2025 se emite Informe por el Departamento de Contratación en el que se propone incoar expediente de revisión de oficio del contrato de arrendamiento de servicio de seguridad de 11 de febrero de 2025, por el que se le reconoce a la entidad (...) la adjudicación para la prestación del servicio de seguridad privada que corresponde al período y ubicación de los eventos del Carnaval 2025 de Puerto del Rosario.

III

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

- Mediante Resolución de 9 de abril de 2025, de la Concejalía de Contratación, se resuelve *«Iniciar el procedimiento de revisión de oficio del contrato de arrendamiento de servicio de seguridad de fecha 11 de febrero de 2025, por el que se le reconoce a la entidad (...) la adjudicación para la prestación del servicio de seguridad privada que corresponde al período y ubicación de los eventos del Carnaval 2025 de Puerto del Rosario, y ello por considerar que se encuentra incurso en causa de nulidad según lo expuesto en la CONSIDERACIÓN JURÍDICA CUARTA (...) ».*

- Dado el preceptivo trámite de audiencia a la empresa contratista, a efectos de que procediera a efectuar cuantas alegaciones y presentación de documentos y justificaciones estimara oportunas, no se formularon alegaciones.

- Con fecha 19 de mayo de 2025 por la Jefa de Sección de Contratación, Asesoría Jurídica y Patrimonio se emite Informe en el que se establecen las siguientes conclusiones:

«Primero. Declarar nulo de pleno derecho el acto administrativo consistente en el contrato de arrendamiento de servicio de seguridad de fecha 11 de febrero de 2025, por el que se le reconoce a la entidad (...) la adjudicación para la prestación del servicio de seguridad privada que corresponde al período y ubicación de los eventos del Carnaval 2025 de Puerto del Rosario, y ello por los motivos expuestos en el Considerando Segundo del presente informe.

Segundo. - Recabar Informe Jurídico por el Secretario de la Corporación de conformidad con el artículo 3.3.d) 3º del que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

Tercero. - Solicitar dictamen del Consejo Consultivo de Canarias sobre la Propuesta de Resolución Contractual formulada de conformidad a lo dispuesto en el artículo 109 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas con traslado del expediente del que trae causa para su evaluación y dictamen.

Cuarto. - Solicitar al órgano delegante la tramitación del expediente de liquidación de los servicios conforme establece el artículo 42 de la LCSP».

- Con fecha 21 de mayo de 2025 se emite Informe Jurídico en el que se concluye:

«A la vista de los anteriores antecedentes, a falta del Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias, conforme a lo establecido en el artículo 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se informa favorablemente al expediente de revisión de oficio del contrato indicado. Por lo que se habrá de remitir el expediente al Consejo Consultivo de Canarias para la emisión del correspondiente Dictamen».

- Con fecha 29 de mayo de 2025 se emite Propuesta de Resolución, en la que se propone resolver:

«Primero.- Declarar nulo de pleno derecho el acto administrativo consistente en el contrato de arrendamiento de servicio de seguridad de fecha 11 de febrero de 2025, por el que se le reconoce a la entidad (...) la adjudicación para la prestación del servicio de seguridad privada que corresponde al período y ubicación de los eventos del Carnaval 2025 de Puerto del Rosario, y ello por los motivos expuestos en el Considerando Segundo de la presente propuesta (...) ».

- Con fecha 2 de junio de 2025 se presenta escrito por la entidad adjudicataria en el que solicita del Ayuntamiento de Puerto del Rosario «*proceda a cumplir con su*

obligación de pago y a satisfacer los correspondientes intereses de demora desde el que se interesó el pago de estas hasta la fecha de su completo pago».

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. También hemos manifestado en dictámenes emitidos recientemente en supuestos similares al que nos ocupa, entre otros, en el Dictamen 42/2024, de 25 de enero, que:

«Al respecto hemos manifestado en el reciente Dictamen 503/2023, de 12 de diciembre, que, ante la concurrencia de causas de nulidad, como en este caso, y aplicando mutatis mutandi el mismo criterio sostenido por este Consejo Consultivo en materia de resoluciones contractuales (véase en este sentido, los Dictámenes 46/2022, de 3 de febrero, y 63/2020, de 18 de febrero), " (...) resulta de aplicación la reiterada y constante doctrina de este Consejo (por todos, Dictámenes 88/2019, de 13 de marzo; 263/2018, de 6 de junio y 60/2016, de 10 de marzo), que reproduce, asimismo, la doctrina consolidada del Consejo de Estado referida a que, en caso de concurrencia de varias causas de resolución, debe aplicarse prioritariamente la causa de resolución que aparezca antes en el tiempo, de modo que, si posteriormente sobrevienen otras causas, estas son ya irrelevantes"».

En el presente caso, la Propuesta de Resolución en su Consideración Segunda advierte de la concurrencia de dos causas de nulidad contractual en la prestación del «*Servicio de Seguridad y Vigilancia para el Carnaval 2025*», cuales son, el tratarse de actos dictados por órgano manifiestamente incompetente y dictarse prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido [art. 39.1 LCSP, en relación con el art. 47.1. b) y e) LPACAP].

Por tanto, conforme a la doctrina anteriormente expuesta, en caso de apreciarse la concurrencia de esta primera causa de nulidad [art. 47.1.e) LPACAP], no procedería entrar a conocer sobre la causa de nulidad prevista en el art. 47.1.b) LPACAP, al resultar ya ésta irrelevante.

Sentado lo anterior, y en buena lógica, de conformidad con el carácter formal de la contratación del sector público consagrada en los arts. 37 y 116 LCSP, la ausencia de tramitación del expediente de contratación del contrato de 11 de febrero de 2025 [art. 47.1.e) LPACAP], es anterior a la aparición del vicio de incompetencia [art. 47.1.b) LPACAP], pues esta última circunstancia se ha de acreditar en el momento de la adjudicación del contrato lo que se produce en un momento posterior en el tiempo, esto es, una vez ya licitado el contrato y tramitado el expediente de contratación. Por tanto, en atención a lo expuesto, se ha de comenzar por analizar la concurrencia de la causa consistente en haberse dictado el acto prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido [art. 47.1.e) LPACAP].

3. En relación con la causa establecida en el art. 47.1.e) LPACAP, este Consejo Consultivo ha manifestado, por ejemplo, en el reciente Dictamen 145/2024, de 21 de

marzo (con cita de los Dictámenes 8/2021, de 15 de enero, 489/2021, de 14 de octubre y 161/2020, de 1 de junio), lo siguiente:

«El art. 62.1, e) LRJAP-PAC configura como una causa de nulidad el que los actos sean dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. Como las causas de nulidad radical o absoluta de los actos administrativos son tasadas, tienen carácter excepcional y han de interpretarse de forma estricta, la jurisprudencia del Tribunal Supremo es especialmente restrictiva en cuanto a la aplicación de esa causa de nulidad, ya que el empleo por la Ley de los dos adverbios "total y absolutamente" impone que los defectos formales necesarios para aplicar esta nulidad radical deben ser de tal dimensión que es preciso que se haya prescindido de modo completo y absoluto del procedimiento, no bastando la omisión de alguno de sus trámites. La omisión de algún trámite se equipara a la omisión total del procedimiento cuando tiene la naturaleza de esencial en los supuestos en que haya causado indefensión material al interesado (para lo cual habrán de tenerse en cuenta, entre otras circunstancias, las consecuencias que sufrió por la omisión del trámite). También se equipara a la omisión total si los trámites incumplidos, de haberse observado, habrían determinado un acto de contenido distinto. Consúltense al respecto las SSTS de 23 febrero de 2016; de 26 enero de 2016; de 24 enero de 2014; de 27 junio de 2012 y de 25 abril de 2002 (…) ».

También hemos señalado en los DCCC 84/2014, de 17 de marzo, y 258/2020, de 25 de junio, que *«(L)a interpretación jurisprudencial de este precepto considera que se está ante esta causa de nulidad no sólo cuando el acto se dicta prescindiendo de todo procedimiento, sino también cuando se dicta a través de un procedimiento que no es el previsto legalmente; o cuando, aun siguiendo el procedimiento debido, se omiten trámites esenciales de éste que causan indefensión absoluta a los interesados»*. Véanse por todas las SSTS de 25 de abril de 2002 y de 27 de junio de 2012.

4. En el presente caso, como ya se dijo, del contenido de la Propuesta de Resolución y del resto del expediente remitido se desprende que se ha incurrido en la causa de nulidad de pleno derecho contenida en el art. 39.1 LCSP en relación con el art. 47.1 e) LPACAP, ya que se ha llevado a cabo la prestación del servicio de Seguridad y Vigilancia para el Carnaval 2025, a petición de la Administración, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

En este sentido, los antecedentes del presente procedimiento, expuestos anteriormente, evidencian que mediante Resolución de la Concejala de Contratación n.º 513 de fecha 10 de febrero de 2025, se acordó aprobar el expediente de contratación del *«Servicio de Seguridad y Vigilancia para el Carnaval 2025»* mediante procedimiento negociado sin publicidad previsto en el art. 168.a) 2.º LCSP,

habiéndose enviado las solicitudes de oferta a las entidades a invitar, en fecha 12 de febrero de 2025, a través de la plataforma de contratación del sector público. Sin embargo, a pesar de estar iniciado el expediente de contratación, con fecha 11 de febrero de 2025 el Ayuntamiento de Puerto del Rosario suscribe contrato de arrendamiento de servicios con la entidad (...), cuyo objeto era la seguridad y vigilancia del Carnaval 2025, con una duración de 27 días -del 12 de febrero al 10 de marzo de 2025-, y por un precio de 40.340,70 euros (IGIC incluido). Finalmente, mediante Resolución n.º 2025001049 de fecha 14 de marzo 2025, se resolvió tener por retirada la oferta de la entidad (...) del procedimiento denominado «Seguridad Y Vigilancia para el Carnaval 2025», al no haber subsanado la documentación requerida para ser adjudicatario del contrato, declarando desierto dicho procedimiento ante la ausencia de licitadores.

En relación con la contratación administrativa el art. 37 LCSP, establece el carácter formal de la contratación en el sector público, y ello, en coherencia con el art. 1 LCSP que define su objeto en los siguientes términos: «*La presente Ley tiene por objeto regular la contratación del sector público, a fin de garantizar que la misma se ajusta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores; y de asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, y el principio de integridad, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa*».

Asimismo, el art. 116.1 LCSP dispone que: *«La celebración de contratos por parte de las Administraciones Públicas requerirá la previa tramitación del correspondiente expediente, que se iniciará por el órgano de contratación motivando la necesidad del contrato en los términos previstos en el artículo 28 de esta Ley y que deberá ser publicado en el perfil de contratante. En aquellos contratos cuya ejecución requiera de la cesión de datos por parte de entidades del sector público al contratista, el órgano de contratación en todo caso deberá especificar en el expediente de contratación cuál será la finalidad del tratamiento de los datos que vayan a ser cedidos».*

Una vez analizado el expediente administrativo remitido a este Organismo consultivo se advierte que la adjudicación del contrato de arrendamiento de servicios referido al *«Servicio de Seguridad y Vigilancia para el Carnaval 2025»* efectuada mediante contrato de 11 de febrero de 2025, careció de cualquier previa tramitación del correspondiente expediente contractual, vulnerando de manera flagrante los preceptos anteriormente mencionados, máxime cuando ya había un expediente de

contratación en tramitación que no fue respetado y que culminó con la declaración de desierto por ausencia de licitadores.

Por lo expuesto, consideramos que la contratación del referido servicio es nula conforme a lo previsto en los arts. 39.1 LCSP y 47.1.e) LPACAP, incumpliéndose de forma palmaria y evidente la normativa y principios de la LCSP sobre licitación y adjudicación de contratos.

5. Con base en lo expuesto, procede afirmar que en el presente caso existe una contratación no amparada legalmente. Por todo ello, a la vista de esta circunstancia, se ha de concluir que el contrato de fecha 11 de febrero de 2025 por el que se contrató el arrendamiento de servicios para la prestación del *«Servicio de Seguridad y Vigilancia para el Carnaval 2025»,* fue realizado sin que se hayan seguido los trámites exigidos legalmente, por lo que tal contratación es nula conforme a lo previsto en los arts. 31 TRLCSP y 47.1.e) LPACAP.

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

Además, tal infracción del Ordenamiento Jurídico no puede ser imputable al tercero que ha realizado la prestación de buena fe, sino únicamente a la propia Administración, quien no ha justificado el motivo de tal contratación sin esperar a la finalización del expediente de contratación que se encontraba tramitando.

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

6. En cuanto a los efectos económicos de la declaración de nulidad de la contratación, con relación ahora a las facturas a las que se refiere este procedimiento concreto, ha de estarse a lo señalado en el Dictamen 265/2019, esto

es, a lo dispuesto en el art. 35.1 TRLCSP 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 decimonovena del TRLCSP).

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. 35.1 TRLCSP 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. 35.1 TRLCSP).

En el presente caso la reparación integral del daño al contratista coincide con la totalidad del importe de la factura en su momento presentada, correspondientes a los servicios prestados por un importe total de 40.340,72 euros, 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 el servicio se ha prestado a satisfacción de la Administración, interviniendo la buena fe de la contratista, aun concurriendo causa de nulidad al haberse dictado los actos preparatorios del contrato de servicios que nos ocupa, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, tal

como prevé el art. 47.1.e) LPACAP, en relación con el art. 35 TRLCSP, se debe pagar a la contratista en idéntica cuantía al valor de los servicios prestados, por lo que hay que concluir que la Propuesta de Resolución es conforme a Derecho en ese punto.

7. 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, lo que opera como límite a la revisión de oficio (art. 110 LPACAP).

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».

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

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

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

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

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

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución por la que se declara la nulidad del contrato de «*Servicio de Seguridad y Vigilancia para el Carnaval 2025»,* adjudicado con fecha 11 de febrero de 2025 a la entidad (...), se considera conforme a Derecho, dictaminándose favorablemente, en virtud de los razonamientos expuestos en el Fundamento IV del presente Dictamen.